

FACULTE DE DROIT DE PARIS

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT EN DROIT

(DIPLOME D'ETAT)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 4 DÉCEMBRE 1935

PAR

Yves PÉRONY

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Le Problème de la Réforme de la Chambre des Lords depuis le Parliament Act de 1911

JURY DE THESE

Président : M. JOSEPH BARTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants : MM. GIDEL, Professeur.

MESTRE, Professeur.

PARIS

EDITIONS MARTET

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550401_0006

**Le Problème de la Réforme
de la Chambre des Lords
depuis le Parliament Act de 1911**

FACULTE DE DROIT DE PARIS

THÈSE
POUR LE
DOCTORAT EN DROIT
(DIPLOME D'ETAT)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 4 DÉCEMBRE 1935

PAR

Yves PÉRONY

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Le Problème de la Réforme
de la Chambre des Lords
depuis le Parliament Act de 1911

JURY DE THESE

Président : M. JOSEPH BARTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants : MM. GIDEL, Professeur.

MESTRE, Professeur.

PARIS
EDITIONS MARTET

1935



La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Les Anglais qui se préoccupent de l'évolution des institutions de leur pays à travers les siècles, se sont toujours félicités de la souplesse de leur Constitution qui se prête admirablement aux aménagements successifs que nécessitent les conditions de vie, propres à chaque époque. Mais ce système ne présente une valeur certaine qu'autant que les dirigeants du pays s'efforcent d'adapter cette Constitution aux besoins du moment. Or, ce souci semble absent des préoccupations des gouvernements de l'heure présente. Absorbés par toutes sortes de questions d'ordre international, économique et social, ils sont amenés à négliger le fonctionnement même des rouages de la machine parlementaire et, celle-ci, au moment précis où elle doit faire face à tant de problèmes pressants, grince de toutes parts. Aucune institution n'est éternelle et, pour avoir évolué, la « Mère des Parlements » ne s'en trouve pas moins dépassée aujourd'hui par les événements qui font apparaître chez elle, chaque jour davantage, des imperfections nombreuses et un manque certain d'efficacité. Cette crise, que connaît actuellement le Parlement anglais, résulte en particulier du déséquilibre qui existe entre les deux Chambres d'un pays qui a basé sa fortune politique sur le système bicaméral. Celui-ci suppose un contrôle permanent

de l'activité législative des Représentants directs du peuple par une Chambre Haute. Or, la situation est présentement telle que l'Angleterre est sous la tutelle d'une assemblée unique munie des pleins pouvoirs et il n'est pas exagéré de dire que si les rapports existant entre les deux Chambres ne sont pas modifiés, une révolution, tant dans l'ordre social que politique est possible à tout moment, sans qu'il soit nécessaire pour cela de mettre « la légalité en vacances » mais en obtenant simplement la majorité absolue des voix à la Chambre des Communes. C'est la négation même du bicaméralisme et le problème qui incombe aux hommes d'Etat anglais consiste donc à restaurer une deuxième Chambre ayant la confiance de la Nation et suffisamment forte pour contrôler la Chambre des Communes, sans pour cela devenir sa rivale directe. Mais, la grande difficulté réside dans la place qu'il convient d'attribuer à cette deuxième Chambre dans la constitution.

Le mieux est de pas perdre de vue que les pouvoirs accordés à une deuxième Chambre dépendent essentiellement de ceux que détiennent de leur côté la Chambre basse, d'une part, et l'Exécutif d'autre part. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, le régime parlementaire est caractérisé par la concentration des pouvoirs législatif et exécutif aux mains de la seule Chambre des Communes. Il est clair, dans ces conditions, qu'aucune Chambre haute dans ce pays ne pourra jamais prétendre aux pouvoirs étendus d'un Sénat américain, bien que la sauvegarde des droits et libertés du peuple justifie le maintien d'une deuxième Chambre, indispensable contrepoids d'une politique de partis. Le besoin d'une seconde Chambre investie de pouvoirs substantiels se fait d'ailleurs probablement plus sentir à l'heure actuelle que par le passé. L'histoire de ces dernières années a prouvé en effet qu'avec le suffrage universel, tel qu'il fonctionne en Angleterre, les changements dans la composition de la Chambre des Communes et partant dans la politique suivie par les Cabinets successifs, sont bien plus brusques et violents que

naguère et que de tels changements sont souvent hors de proportions avec l'évolution qui a pu se produire dans la mentalité des électeurs. Il est donc indispensable qu'à côté d'une assemblée quasi-souveraine appelée à voter des lois d'une importance vitale pour le pays et traduisant plus ou moins fidèlement la volonté du peuple, se tienne une autre assemblée représentant la volonté, non plus passagère, mais durable et réfléchie de ce peuple — « The settled will of the People »

Aussi serait-il fort préjudiciable aux intérêts de la Grande-Bretagne que ses hommes d'Etat reculent devant l'œuvre constitutionnelle à accomplir, par crainte des responsabilités à encourir ou, simplement, parce qu'ils estiment qu'il y aurait quelque chose de peu démocratique à renforcer la position de la deuxième Chambre.

PREMIERE PARTIE

DES PROJETS DE REFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS DEPUIS 1911

« La montagne en travail enfante une souris ». Le vers du vieil Horace se présente à l'esprit de celui qui considère la disproportion flagrante qui existe entre l'effort fourni par les Anglais depuis une cinquantaine d'années pour réformer leur Chambre des Lords et les résultats obtenus.

En effet, si le problème est d'actualité depuis 1880, il n'accuse aucun progrès notable depuis lors. Suivre dans ses détails l'histoire de cette réforme semble, à première vue, devoir constituer une tâche d'une désespérante monotonie : ce ne sont que projets qui se succèdent, tous plus ou moins entachés d'esprit partisan, tous également inefficaces. Cette étude qui nous vaudra de vivre au jour le jour les diverses phases du mouvement réformiste, nous permettra cependant de mieux saisir l'évolution qui a pu se faire dans les esprits comme dans les partis et de mieux comprendre l'atmosphère dans laquelle se joue la destinée de la deuxième Chambre anglaise. Plusieurs thèses ont déjà exposé comment est

née, comment s'est développée la question de la réforme de la Chambre des Lords et comment elle a trouvé, dans le Parliament Act un aboutissement, sinon logique, du moins inévitable et, à coup sûr soutenaient-elles, durable. Il nous appartient de montrer maintenant comment il convient, avec le recul du temps, de juger le Parliament Act; chacun comprendra mieux ensuite pourquoi une question que l'on croyait résolue est encore de nos jours si vivement débattue après plus de vingt ans d'ardentes controverses.

CHAPITRE PREMIER

Le Parliament Act simple accident politique

Ceux qui se basent sur le fait qu'aucun conflit vraiment grave n'a mis aux prises les deux Chambres depuis 1911, pour en déduire qu'aucune raison sérieuse ne milite en faveur d'une réforme de la Chambre des Lords, méconnaissent le caractère réel du Parliament Act.

Il ne faut pas voir en effet dans ce Parliament Bill du Gouvernement de M. Lloyd George la moindre tentative de réforme de la Chambre des Lords, mais bien une amputation brutale des pouvoirs de la Chambre haute, opérée d'urgence pour les besoins d'une cause d'ordre politique et non constitutionnel. C'est pour s'être posée en effet en adversaire obstiné et acharné du Home-Rule, c'est pour avoir eu l'audace de déférer au peuple « le budget du peuple » de M. Lloyd George, que la Chambre des Lords a été condamnée à disparaître de l'arène politique du pays. L'abolition du veto des Lords fut « l'équivalent mathématique » du Home-Rule, bien plus que la concrétisation d'un plan de réforme donné ; les faits et les textes sont là pour le prouver. Le préambule du Parliament Act à lui seul est des plus explicite ; il y est dit en substance : « Considérant que le dessein de substituer à la Chambre des Lords, telle qu'elle est présentement constituée, une deuxième Chambre à base populaire et

non héréditaire, mais qu'une telle réforme ne saurait être réalisée immédiatement »... — Lors de la même année 1911, le Premier, Asquith, déclarait que le Gouvernement se considérait comme lié solennellement et à la lettre par les promesses faites dans le préambule du Parliament Act; c'était reconnaître une fois de plus que le Gouvernement n'avait obéi à aucun souci de réforme lors du vote du Parliament Act. Lord Rosebery après avoir fait voter aux Lords les fameuses résolutions qui portent son nom et font pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre une distinction entre le titre de Pair et celui de « Lord of Parliament », ne manquait jamais de dire que la Chambre des Lords était morte et que seuls les libéraux s'efforçaient d'en prolonger l'existence. Enfin, dans une étude sur M. Llyod George, nous trouvons ces mots bien symptomatiques : « à la suite des élections générales de Janvier 1910 qui virent les libéraux perdre 115 sièges, la confiance du Cabinet fut un moment ébranlée et M. Lloyd George songea à substituer à la politique du Parliament Bill, celle d'une réforme de la Chambre des Lords ». C'est donc bien aux circonstances politiques seules qu'il faut attribuer le passage de cet Act qui transformait la physionomie de la vie constitutionnelle anglaise.

Dès Février 1907, dans le débat sur le vote de l'Adresse, Campbell-Bannermann, premier Ministre, déclarait que la Chambre des Lords, en rejetant deux des réformes sociales les plus demandées par le peuple, avait posé la question des relations entre les deux Chambres. A cette époque, le Gouvernement libéral, bien malgré lui, se vit obligé de pratiquer une politique de « Self-défence » devant les menaces de l'impérialisme germanique et demanda au Parlement d'assurer plus efficacement la sécurité du pays en augmentant les crédits de la défense nationale et, plus particulièrement, ceux de la Marine. D'autre part, on venait de promettre une loi sur les pensions pour les vieillards, mais aucune mesure n'avait été introduite dans le budget de 1908 pour cou-

vrir les frais de ce bienfait social. Il fallait pallier à cet accroissement des dépenses; ne voulant pas mécontenter sa clientèle électorale, recrutée surtout parmi les petites gens, le Ministère entreprit de faire peser ce surcroît de dépenses sur les classes aisées.

C'est alors que M. Lloyd George proposa pour 1909 son fameux « budget du peuple » qui comportait des taxes très élevées sur les héritages et des taxes nouvelles sur les terres. L'aristocratie anglaise vit avec indignation ces projets menaçants accompagnés de discours mordants faits par un « parvenu » gallois dissident. Un ancien chef du parti libéral, Lord Rosebery, propriétaire, il est vrai, de collections d'art, d'écuries de courses et de châteaux, s'écria : « Ce n'est pas un budget, mais une révolution sociale et politique; il sera accepté par dessus la tête du peuple par une Chambre qui n'a pas le moindre désir de connaître l'opinion générale sur les innovations qu'elle compte apporter ». La couronne s'interposa inutilement et M. Lloyd George poursuivit sa campagne violente, attaquant plus particulièrement certains pairs dont il connaissait l'influence prépondérante sur les Lords — Après des débats passionnés qui durèrent 73 jours, les Communes votèrent le projet de budget à une grosse majorité. Les Irlandais avaient eu l'habileté de s'abstenir.

La Chambre des Lords ne discutait pas le budget et ne pouvait pas l'amender. Elle avait bien le droit de le rejeter en bloc, mais elle ne l'avait pas exercé depuis 1861 et avait laissé aux Communes le soin de régler les questions budgétaires. Cette fois pourtant, la majorité conservatrice de la Chambre des Lords s'émut et répondit au vote de la Chambre Basse en rejetant l'ensemble du projet. Lord Landsdowne, Chef du parti unioniste, tint à justifier cette attitude, en déclarant que la Chambre des Lords était avant tout un arbitre et qu'elle ne pouvait donc consentir elle, gardienne de la Constitution, à une mesure politique aussi radicale, sans une consultation préalable du pays. C'était jeter le gant aux Communes et mettre le Cabinet dans l'impossibilité de

gouverner. A ce moment, commença contre la Chambre Haute une véritable croisade qui mit les Lords en mauvaise posture en amenant le public à réfléchir sur l'origine de leurs pouvoirs et les motifs de leur opposition. La plupart, Lords de fraîche date, fils d'hommes d'affaires enrichis, titrés sous le règne de Victoria, il semblait qu'ils ne résistaient à la volonté des Communes que pour assurer le maintien de leurs privilèges de grands propriétaires. Le Ministère fit appel à la Nation, la Chambre fut dissoute. Les conservateurs firent campagne contre le Gouvernement, en lui reprochant de vouloir placer le pays sous la domination d'une assemblée unique. Dans les rangs libéraux retentit le cri de ralliement « Lords versus people » — Libéraux et unionistes revinrent en nombre égal à la Chambre des Communes : les nationalistes irlandais, grâce à l'appoint de leurs voix, étaient maîtres de donner la majorité à l'un ou l'autre des deux grands partis. Dès lors, la Chambre haute était condamnée. En effet, si les libéraux ne pouvaient songer à faire triompher leur point de vue en matière budgétaire sans le concours des Irlandais, ces derniers, eux, n'avaient une chance de faire voter le Home-Rule qu'en soutenant les libéraux ; alliés pour soutenir des causes différentes, ils tombèrent tout de suite d'accord pour présenter ce veto-bill qui devait annihiler la résistance de leurs adversaires communs. Devant la menace d'une énorme fournée de pairs qui eut déprécié la dignité du titre et de la fonction, la majorité des Lords préféra capituler. Le Parliament Act marquait le triomphe de la démocratie sur l'aristocratie qui avait étalé une richesse trop fraîchement et trop rapidement acquise. Mais, loin d'être résolu, le problème de la Chambre haute se posait maintenant de façon plus impérieuse que jamais : les travaillistes jugeant inadmissible qu'une démocratie moderne s'embarrasse d'un vestige des temps féodaux, les conservateurs soutenant, eux, que la constitution est fondée sur le bicaméralisme et qu'il est anormal, dans ces conditions, de vouloir ôter à la seconde Chambre tout pouvoir substantiel.

CHAPITRE II

Comment se posait le problème de la Réforme à la veille et au lendemain de la bataille poli- tique de 1910-1911.

Depuis longtemps des plans avaient été faits dans le sens d'une réforme de la Chambre des Lords. Les plus avisés des Membres de la Chambre haute, sentant que leur Maison branlait, éprouvaient le besoin de la restaurer avant qu'il ne fut trop tard. Mais, si les premiers projets de réforme sont apparus de bonne heure, puisque le premier d'entre eux remonte à 1719, ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle qu'ils connurent leur véritable portée politique et une réelle ampleur. En effet, à une période de despotisme tory quit vit de 1688 à 1832 une collaboration étroite s'instituer entre membres du Gouvernement et pairs de la Chambre haute et au cours de laquelle ces derniers dominèrent de toute leur autocratie, leurs collègues de la Chambre basse, qui n'étaient le plus souvent que leurs « créatures », succéda une ère nouvelle de reconstruction politique et sociale. — Cette période fut caractérisée par une refonte du mécanisme des institutions parlementaires, entreprise par la nouvelle plouto-

cratie, issue de la révolution industrielle qui avait mis aux mains d'hommes jeunes, décidés et imbus de conceptions libérales, les rênes du char de l'Etat. Chacun put croire alors que la Chambre des Lords serait débordée par cette grande poussée démocratique ; mais, soucieuse de ne pas ameuter contre elle une opinion politique très active — le trade-unionisme était en voie de formation, cependant que les meetings politiques se multipliaient à Hyde-Park — et, désireuse de se concilier les bonnes grâces des maîtres de l'heure, la Chambre des Lords sut pratiquer une politique faite de modération et de compromis. De leur côté, les whigs comptaient dans leurs rangs de grands aristocrates tels Palmerston et Russell qui, pour être partisans des doctrines nouvelles restaient imbus des grandes traditions propres à leur caste ; quant aux autres, ils subissaient l'ascendant de ceux dont ils aspiraient à devenir les égaux : peu fortunés mais populaires et cultivés, pourquoi n'accèderaient-ils pas, eux aussi, à la pairie. Ainsi, en ce milieu du XIX^e siècle, une entente tacite présidait aux rapports du Cabinet et de la Chambre haute... « qu'elle se fasse oublier et nous saurons l'oublier » disait un jour Palmerston.

Cependant, tribun brillant et avide de popularité, Joseph Chamberlain, fustigeant la timidité de ses collègues libéraux, se mit à l'œuvre pour alerter le pays dans des termes souvent pittoresques et hardis ; mais l'éclat fut de courte durée et, en moins de dix ans, l'homme devenait le plus sûr allié de ceux qu'il avait si farouchement attaqués. Cette campagne n'eut pas d'autre résultat que de resserrer les liens de bon nombre de libéraux, récemment ennoblis — ou sur le point de l'être — et par là même, justement alarmés — avec l'aristocratie terrienne ; eux aussi, enrichis par le commerce et l'industrie avaient maintenant leurs terres et leurs écuries de course. Eux aussi envoyaient leurs fils à Eton et dans les grandes universités.

C'est alors que se posa devant le pays la question brûlante du Home-Rule ; les chefs whigs, jusqu'ici respec-

tés, furent tenus à l'écart de la Société : on leur reprochait déjà, dans une nation qui ne rêvait plus que jubiés, couronnements et funérailles nationales, de ne pas vouloir du « splendide isolement » préconisé par les impérialistes de l'heure ; on ne leur pardonnait pas à présent de prendre en considération des revendications de « l'Irish », l'ennemi héréditaire ! La Chambre des Lords sortant de son ombre et se posant en champion déterminé de l'opinion publique, s'érigea en adversaire déclaré des projets gouvernementaux et fit échouer en 1886 un Home-Rule-Bill que Gladstone avait eu soin pourtant d'amender pour permettre à la Chambre des Lords de le voter plus facilement.

Le parti libéral se cabra devant pareille attitude des pairs et y répondit par la formule « to mend or to end » qui témoignait de son intention de modifier la composition de la Chambre des Lords ou de la supprimer. Gladstone lui-même déclara : « Le conflit engagé entre une assemblée élue par les votes de plus de six millions d'électeurs et un corps héréditaire doit aller jusqu'au bout » ; mais quand il parla de dissoudre le Parlement et de faire campagne sur cette question le Cabinet refusa de le suivre. Aucun plan de réforme n'avait d'ailleurs été dressé ; il était simplement question soit d'abolir purement et simplement la Chambre des Lords, soit de la remplacer par une assemblée élue, soit enfin de lui enlever le pouvoir d'opposer son veto à un projet voté par la Chambre basse. Lord Rosebery, jeune aristocrate, très riche, qui succédait à Gladstone comme premier Ministre, renonça aux réformes et se borna à annoncer l'intention de faire voter par la Chambre Basse une résolution demandant une révision de la Constitution. Mais cette fois, les Lords et les Conservateurs aux Communes avaient senti le danger ; mieux valait prévenir l'attaque de l'adversaire, et le parti unioniste se déclara prêt à discuter toute réforme qui, sur les bases de l'élection et de la sélection, ferait de la Chambre des Lords un organe de contrôle efficace et impartial. C'est ainsi que fut nommé en 1907 le « Select Committee » qui

fut chargé d'étudier les projets successifs présentés sur la question et dûs tant aux libéraux qu'aux conservateurs. Dans son rapport, le Comité reconnaissait la nécessité de réformer la Chambre des Lords « critiquée non pas tant à raison d'une prétendue incapacité à remplir ses fonctions législatives qu'à raison de la répartition inégale des partis politiques dans son enceinte ». Mais ce rapport fut éclipsé par le conflit grandissant qui éclata à ce moment entre les deux Chambres. La question fut pourtant bientôt reprise par les Lords quand ceux-ci eurent compris, au lendemain des élections de Janvier 1910, qu'ils n'avaient plus rien à attendre du pays et, pendant le temps qu'il faudra au Gouvernement pour faire voter un veto-bill, on les verra affirmer leur volonté de se transformer en Sénat. Le 14 Mars, par 175 voix contre 15, les Lords se prononçaient pour l'adoption d'une résolution qui pourtant condamnait la Chambre haute du moment : « La possession d'un titre de pairie ne donnera plus le droit par elle-même de siéger et de voter à la Chambre des Lords. » Le 17 novembre suivant, la Haute Assemblée décida de la manière dont seraient choisis les futurs « Lords of Parliament » ; les uns seraient élus par les Pairs eux-mêmes parmi les membres de l'ancienne Chambre des Lords, cependant que la Couronne nommerait les autres parmi les personnalités les plus marquantes de l'Etat. La nouvelle Chambre des Lords serait ainsi composée d'hommes particulièrement « qualifiés » dont les connaissances multiples et la grande expérience pourraient avoir la meilleure influence sur leurs collègues des Communes. Si un conflit éclatait entre les deux Chambres, celles-ci tiendraient séance ensemble ; dans les cas particulièrement graves — et c'était là une réelle innovation dont nous parlerons plus loin — on recourrait au referendum populaire. Les Lords enfin abandonnaient tous droits à amender ou rejeter les money-bills. Le Gouvernement ne voulut voir dans ce projet de réforme qu'une manœuvre grossièrement démagogique et le dénonça comme tel lors des élections générales de

Décembre 1910. Le pays sanctionna la politique du Parliament Bill; celui-ci devint Act de Parliament peu après et, par là même, toute tentative de réforme de la Chambre des Lords fut enterrée. Cependant, dans un préambule contre lequel protestèrent à la fois nationalistes et travaillistes, le Cabinet faisait connaître son intention de procéder ultérieurement à la réforme de la Chambre des Lords; sommé par les unionistes de faire connaître, même approximativement, la date de dépôt de ce bill complémentaire, le « Premier » refusa de prendre aucun engagement.

L'attitude des partis au lendemain de cette bataille politique démontrait une fois de plus, s'il en était besoin, que le Parliament Act n'avait pas apporté de solution véritable à la question des rapports entre les deux Chambres. Le parti libéral certes, ne montrait aucune ardeur pour une réforme quelconque de la Chambre haute; tout au moins tenait-il à maintenir l'état de choses créé par le Parliament Act, le temps nécessaire pour faire voter l'Insurance bill et surtout le Home-Rule. Bien plus, une petite fraction des radicaux était partisan d'une Chambre unique et, par conséquent, de la suppression de toute Chambre haute; la majeure partie d'entre eux ne voyait dans le Parliament Act qu'un expédient qui leur avait permis de triompher de la résistance des Lords. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'en dehors des promesses faites par le Cabinet en 1911, Lord Crewe, un des leaders libéraux, ait dit en 1918, lors de la Conférence Bryce : « Le Parliament Act, dont nous sommes les auteurs, n'a jamais été considéré par nous comme une mesure définitive; s'il n'est pas rapporté, du moins faut-il qu'il soit amendé. »

Quant au labour-party, il estimait que le Parliament Act faisait de trop larges concessions à une Chambre dont l'archaïsme et la partialité constituaient une entrave au développement des institutions démocratiques. Du côté Tory, on soutint fréquemment, et Balfour le tout premier, au cours des débats sur le Parliament Act, que le premier soin d'un Gouvernement conservateur serait

de rapporter cette loi mauvaise. Or, tous les Lords conservateurs n'appréciaient pas de la même manière cette façon de voir : bon nombre d'entre eux, qui savaient leur chance minime de faire partie d'une nouvelle Chambre élue, ne manifestaient qu'un enthousiasme très relatif pour toute réforme qui les priverait probablement de leur siège ; d'autres, par contre, étaient convaincus de l'impérieuse nécessité d'une seconde Chambre puissante, capable de juguler éventuellement une législation socialiste, et se montraient prêts, à cet effet, à voter la suppression de la pairie héréditaire.

En présence d'opinions si diverses, la tâche du Gouvernement libéral s'avérait difficile ; comme, par ailleurs, il était très préoccupé par des réformes d'ordre social et par le Home Rule Bill et qu'il ne se souciait nullement d'avoir à batailler à la fois aux Communes et aux Lords, il délaissa la question la moins pressante, celle de la réforme de la Chambre des Lords. L'opposition sentit le danger et, au début de la session de Novembre 1912, dans la discussion de l'Adresse votée par la Chambre des Communes, en réponse au discours du Trône, un Député, M. Smith, proposa au nom du parti unioniste l'amendement suivant : « Cette Chambre exprime le regret que le gracieux discours de Votre Majesté ne contienne aucune allusion à l'assurance donnée par les Ministres de Votre Majesté de déposer, sans retard, des propositions pour la " reconstruction de la Chambre Haute ". Elle représente humblement à Votre Majesté qu'il serait inopportun de prendre des décisions qui revêtent, pour la sûreté de l'Etat et pour les intérêts de votre peuple, une importance aussi vitale que celles visées dans le discours de Votre Majesté, sans que des mesures aient été prises au préalable pour redonner au Parlement sa forme pleinement constitutionnelle de naguère. »

Au cours du débat qui suivit, le Premier Ministre déclara qu'il ne reniait nullement ses engagements, mais que des problèmes autrement urgents retenaient l'attention du Gouvernement. Cependant, il était résolu,

ajouta-t-il, à aborder la question au cours de la présente législature. L'amendement Smith fut repoussé, mais, peu de temps après, le Gouvernement nomma une commission avec lord Ripon comme Président, qui devait examiner la façon dont l'on pourrait tenir la promesse faite. « La formule d'un Sénat nous séduisit tout en nous semblant irréalisable, écrivit Lord Haldane, qui était un Membre influent du Comité. Les circonscriptions devraient être très étendues si l'on ne voulait pas retomber dans l'erreur d'une deuxième Chambre trop nombreuse et, dès lors, les élections nécessiteraient une grande dépense d'énergie et d'argent. D'autre part, au cours de la lutte électorale, le patronage d'un parti se révélerait indispensable pour triompher; c'était faire des Membres de la deuxième Chambre des gens inféodés, tout comme les Commoners, à un parti. Seuls donc des hommes jeunes, robustes et riches pourraient présenter avec quelque chance de succès leur candidature. Or ce n'est pas ce type d'hommes qu'il nous faut pour siéger dans une deuxième Chambre. » La majorité d'entre nous en vint à penser, continue Lord Haldane dans son autobiographie, que la meilleure solution serait sans doute de faire élire les Membres de la deuxième Chambre par ceux de la première, mais ce plan donnerait certainement lieu à des controverses passionnées qui étaient hors de mise à une époque où l'on avait à faire front à tant de graves difficultés ».

Ce Comité se sépara sans avoir rien décidé, et rien d'autre ne fut tenté jusqu'au début de la guerre. Entre temps, le Parliament Act avait joué à trois reprises différentes; trois bills de Gouvernement devinrent lois malgré l'opposition de la Chambre des Lords : le bill proclamant la séparation de l'Eglise et de l'Etat au Pays de Galles, le Home-Rule Irlandais, enfin un bill étendant dans certains cas l'emploi du vote plural.

Dans les deux premiers cas, l'application de la Loi fut suspendue pour la durée de la Guerre; les faits en connexion avec le Home-Rule ont d'ailleurs révélé le caractère défectueux et néfaste du veto suspensif : au

cours des deux années qui se sont écoulées entre le premier rejet de ce bill par les Lords et son adoption définitif par les Communes, l'opposition organisa dans le pays une véritable croisade armée contre les mesures proposées. Il en résulta une telle tension des relations entre le Sud et le Nord de l'Irlande, que l'Act dût être suspendu pendant la Guerre et ne put être effectivement mis en application après la Guerre qu'au prix d'une guerre civile et du démembrement de l'Irlande. Ce qui a fait dire à bien des gens que si la période pendant laquelle le veto est suspensif doit être utilisée par les Lords pour organiser la résistance contre les décisions des Communes, le remède est pire que le mal, car le Parliament Act aurait alors pour effet de faire de la Chambre des Lords un centre de mouvements anticonstitutionnels, peu favorables à une bonne marche de la vie parlementaire.

CHAPITRE III

Le projet Bryce

Au cours de la Guerre, plusieurs députés aux Communes, tant conservateurs que libéraux, estimèrent que la trêve des partis, alors respectée, fournissait l'occasion de résoudre le problème de la réforme de la Chambre des Lords, toujours en suspens. Le premier Ministre constitua le 25 août 1917 un Comité composé de 30 membres : 15 Commoners et 15 Lords, représentant les différentes nuances politiques, avec cependant une note conservatrice prépondérante et sous la présidence du Vicomte Bryce, ancien homme politique libéral qui joignait à l'expérience consommée de l'homme d'Etat et du diplomate qu'il avait été, une très forte érudition dont on retrouve la marque dans ses ouvrages célèbres sur « la République Américaine » et les « Modern Democracies ». Le Comité « on the reconstruction of the house of Lords » se mit au travail dès le 2 octobre suivant. Moins d'un an plus tard, et après une enquête approfondie sur le problème de la Chambre Haute — enquête au cours de laquelle le professeur Joseph Barthélemy avait apporté son témoignage sur le Sénat français — paraissait le Rapport général du Comité sous la forme d'une lettre adressée au Chef du Cabinet britannique.

Ce rapport situe tout d'abord la question : « Nous devons adapter une institution ancienne à des besoins nouveaux, en l'accommodant à un système politique qui

se révèle très différent de ce qu'il fut dans le Passé. Il nous a fallu, en particulier, assumer la tâche délicate de déterminer pour une seconde Chambre une base différente, quant au titre et à la composition, de celle de l'Assemblée populaire, en y introduisant d'autres éléments qui soient complémentaires de ceux qui donnent son caractère à la Chambre des Communes. Il n'était pas moins difficile de concilier les attributions et les pouvoirs respectifs des deux assemblées ; il fallait doter la seconde Chambre d'une autorité suffisante pour lui permettre d'exercer une influence modérée sur la conduite des affaires nationales, sans lui conférer une « force d'arrêt » qui bloquerait la machine gouvernementale ou inciterait la Chambre des Communes à rechercher la controverse dans le seul but d'affirmer son autorité propre. »

Cette déclaration de principe faite, les Membres du Comité se fixèrent le plan de travail suivant : attributions qui doivent appartenir à une seconde Chambre, composition de cette Chambre, place qu'Elle doit occuper dans la Constitution.

Le point qui souleva de beaucoup les plus âpres controverses est le second. Le Comité estimait tout d'abord que la nouvelle deuxième Chambre, si elle voulait prétendre jouer un rôle utile dans la Constitution, devait avoir un caractère populaire et ne pas s'opposer systématiquement à la volonté de la Nation, mais la respecter après l'avoir comprise. C'était donc bien la condamnation pure et simple de la Chambre héréditaire ; pourtant, le Comité pensait que pour éviter toute rupture brutale avec le passé, il serait préférable d'assurer une certaine continuité entre l'ancienne Chambre des Lords et la nouvelle Chambre haute. Le Comité conseillait à cet effet, de recruter une bonne partie de cette dernière dans la pairie actuelle. En définitive, il suggérait que la nouvelle assemblée soit composée de deux catégories de membres : 240 d'entre eux seraient choisis par quelque mode d'élection populaire, les autres, de beaucoup les moins nombreux, parmi les pairs héréditaires et les

Lords spirituels. Aucun membre ne devrait sa nomination à la Couronne, car c'eût été donner au Cabinet la possibilité de récompenser les services rendus à un parti par des hommes ne présentant par ailleurs aucune garantie de capacité. Le système de l'élection directe fut également écartée ; certes, une deuxième Chambre ainsi élue serait très homogène et forte de la volonté populaire pour prendre ses responsabilités, mais les inconvénients seraient plus grands que les avantages et le fait entre autres qu'elle serait nommée par les mêmes électeurs que les Communes, entraînerait fatalement, un jour ou l'autre, la deuxième Chambre à se poser en rivale de la Chambre basse. Or, il n'était pas question de mettre sur pied une simple doublure, de l'Assemblée populaire. Le principe de l'élection au second degré fut alors posé. Certains auraient voulu laisser aux Bourgs et Comtés le soin d'élire les membres de la seconde Chambre : ce système fut repoussé parce qu'il présentait l'inconvénient immense d'introduire les luttes de partis dans des rouages locaux jusqu'alors purement administratifs. On ne pouvait plus guère songer dès lors qu'à la Chambre des Communes pour élire la Chambre haute. Mais ici encore on voulut éviter de donner à l'élection un caractère partisan et on résolut, en conséquence, de diviser le pays, dont on respecterait les limites de Comtés, en un certain nombre de districts, de population à peu près égale, dont les députés locaux seraient les électeurs. Ces députés pourraient ainsi élire, en toute connaissance de cause, les hommes qu'ils jugeraient les plus qualifiés pour satisfaire les besoins d'une région qu'ils représentent eux-mêmes au Parlement. La grande majorité de la Chambre haute devrait par là même sa désignation à un mode de suffrage tout nouveau.

La Conférence voulant toutefois maintenir le lien de la tradition entre la Chambre des Lords et la future seconde Chambre, conseillait de recruter une partie de cette dernière parmi la pairie actuelle. Elle voulait ménager le culte que tout Anglais voue aux vieilles insti-

tutions, mais surtout, elle avait à cœur de permettre le maintien d'office dans leurs fonctions, d'un certain nombre de Lords ayant acquis une grande autorité au Parlement et susceptibles de rendre encore d'éminents services à l'Etat. On ne voulait pas contraindre ces hommes âgés, pour la plupart, et jaloux de leur indépendance, à se soumettre au verdict des élus du peuple. 81 sièges seraient donc attribués à des membres de l'ancienne Chambre Haute par un Comité mixte composé de 5 membres de chacune des deux assemblées.

Toujours par respect pour la tradition, la Conférence se prononçait par ailleurs en faveur du maintien dans l'assemblée des pairs légistes et des lords chanceliers ; les fils et petits-fils du souverain seraient également appelés à siéger ex-officio dans la seconde Chambre par égard pour la Couronne.

Ainsi désignés, les Membres de la Seconde Chambre seraient élus pour douze ans, mais, pour permettre à l'opinion populaire d'exercer un contrôle permanent sur les destinées de la Seconde Chambre, cette dernière serait renouvelable par tiers tous les quatre ans.

Envisageant les attributions législatives de la deuxième Chambre, la Conférence convint à la quasi-unanimité que la Chambre Haute ne devait pas s'immiscer dans la fortune politique d'un Cabinet et encore moins réclamer des droits égaux à ceux que la Chambre des Communes détient traditionnellement en matière de finances. A ce point de vue, le Vicomte Bryce et ses collègues ne se montrèrent pourtant pas enthousiastes de la procédure en vigueur depuis le Parliament Act. Les bills financiers peuvent avoir de nos jours des conséquences sociales et économiques de la plus haute importance. Dès lors, comment pouvoir laisser à un seul homme, le Speaker de la Chambre des Communes, le soin de décider si oui ou non un bill a un caractère financier et si, par là même, la Chambre des Lords pourra ou non en connaître. Et devant l'impossibilité de trouver une définition satisfaisante des bills de cette nature, la Conférence proposa la création d'un Joint

Standing Committee, composé de six membres de chaque assemblée et chargé de faire la discrimination entre bills financiers et bills non financiers. Le Vicomte Bryce aurait voulu également donner au travail législatif du Parlement une plus grande cohésion et permettre, en particulier, un règlement rapide des conflits susceptibles d'éclater entre les deux Chambres. Il préconisait donc le renvoi devant une Conférence libre de tous les projets de loi sur lesquels les Chambres seraient en profond désaccord. Ce Comité comprendrait une trentaine de membres de chaque assemblée, désignés les uns pour représenter les différentes opinions soutenues dans les Chambres sur la question, les autres à raison de leur compétence en la matière débattue. Ce Comité pourrait proposer soit un compromis, soit un projet entièrement nouveau, dont le texte serait soumis à l'approbation des deux Chambres qui ne pourraient y apporter aucun nouvel amendement. Chaque fois qu'une des deux Chambres s'opposerait catégoriquement au passage d'un bill, celui-ci serait renvoyé devant la « Free-conference » qui, en cas de désaccord persistant, en discuterait à nouveau au cours de la session suivante. Au cas où la Conférence voterait encore le même texte à une majorité d'au moins trois voix, le bill après approbation des deux Chambres ou des Communes seulement, serait présenté au Roi pour recevoir la Sanction royale. Dans tous les autres cas, le bill échouerait.

En quoi les droits de la seconde Chambre sont-ils sauvegardés dans ces différentes propositions? En matière financière, ce n'est plus le seul Speaker, leader d'un parti, mais bien un comité mixte qui décidera s'il y a lieu, oui ou non, de soumettre tel et tel projet à l'étude de la Chambre haute. Quant à la compétence législative de la deuxième Chambre, elle sera limitée dans le temps. Un bill amendé par elle entraînera l'intervention d'une commission mixte qui arrêtera un texte nouveau et au cours de la session suivante, ce texte adopté par les Communes ne deviendra loi en dépit de l'opposition de la deuxième Chambre que s'il a recueilli au sein de la

commission une majorité d'au moins trois voix. Telles étaient les dispositions essentielles que comportait le rapport Bryce.

La réforme était radicale : elle expulsait tout bonnement l'aristocratie anglaise de la vie politique en tant que classe sociale et subordonnait toutes les solutions à donner au problème posé à la suprématie de la volonté populaire. Enfin, l'institution des comités mixtes évitait de mettre la Nation à la merci d'une Chambre basse omnipotente.

Le rapport Bryce, bien qu'il n'ait suscité qu'un très faible intérêt dans le public, revêtait une importance indéniable du fait qu'il n'était pas l'œuvre d'un parti mais bien un plan de réforme impartial. Aussi, dès le mois de juillet 1918, le Marquis de Crewe demanda au Gouvernement qu'il agisse dans le sens des conclusions de ce rapport avant les prochaines élections générales. Au nom du Gouvernement, Lord Curzon répondit qu'il était impossible de s'occuper d'une question aussi complexe, alors qu'il fallait faire face aux problèmes si angoissants soulevés par la Guerre. Au cours du débat qui suivit, le Vicomte Haldane déclara, qu'à son avis, la Chambre haute devrait avoir sa source dans l'élection directe, tout comme les Communes, pour avoir quelque prestige « Bryce et ses collègues ont entrevu la question, déclara-t-il, mais l'ont perdue de vue ». Lord Burnham, membre du Comité Bryce, ne manqua pas de dire qu'il avait été seul de son avis au sein du Comité; quant à Lord Balfour, il regretta que les vues des minoritaires n'aient pas été suffisamment mises en lumière et se posa pour sa part en adversaire déterminé des conclusions du rapport, en matière de composition de la Chambre des Lords. Ainsi, l'accord qui avait semblé présider aux décisions prises par le Comité Bryce n'était qu'apparent et des divergences de vues très nettes subsistaient. Le rapport Bryce n'en demeurerait pas moins une œuvre pleine de méthode qui servira à l'élaboration de tous les projets ultérieurs de réforme de la Chambre des Lords.

CHAPITRE IV

L'après-guerre

La Guerre terminée, on ne parle un peu partout que des moyens de remédier à la crise qui guette le régime parlementaire. M. Lloyd George et son Cabinet de Guerre ont exercé, pendant plus de deux ans, une véritable dictature, cependant que la Chambre des Communes perdait tout esprit d'indépendance. Certains proposent de modifier les règles de procédure en vigueur dans cette Chambre; d'autres souhaitent la création de corps législatifs subordonnés, destinés à décongestionner Westminster. Une commission chargée d'étudier la question échoue. Il en résulte une véritable désaffection de la Chambre des Communes et, comme contre-partie, un regain de prestige de la Chambre haute, à laquelle on se plaît à reconnaître un sens critique plein de mesure et d'indépendance. C'est ce qu'un pair libéral, Lord Buckmaster, traduira par ces mots « Il n'est qu'ici que l'on puisse discuter en toute liberté et calmement de toute chose ». La fureur même des travaillistes à l'endroit de la Chambre haute s'apaise et M. Thomas, un de leurs leaders, écrit dans son « When labour Rules »

« quelle ironie de penser qu'à bien des moments au cours de la Guerre, ce sont les Lords qui furent les vrais gardiens des libertés du peuple ! » Ceci explique en partie que les travaillistes, en arrivant au pouvoir en 1924, n'aient pas cru vouloir demander aussitôt la suppression de la Chambre des Lords.

Mais cependant que les hommes de gauche en viennent à apprécier certains avantages de la Chambre haute, les conservateurs s'effrayent un peu plus chaque jour de la marée montante du socialisme. Beaucoup d'entre eux considèrent que la Chambre des Lords est le dernier obstacle à opposer à cette vague menaçante. La physionomie du parti conservateur est en outre très différente de ce qu'elle était avant guerre. Ce ne sont plus les grands propriétaires terriens qui font sa force principale, mais bien des banquiers, des industriels, des hommes d'affaires. Les nouveaux leaders n'apportent plus aucune ferveur à défendre le préjugé héréditaire, mais, par contre, entendent préserver le Capital et tous les avantages économiques dont jouit la classe possédante. Tous prêts à sacrifier la pairie héréditaire, ils demandent en échange le renforcement à bref délai des pouvoirs d'une Chambre dont ils déplorent l'inefficacité. Dès 1921, le Comte de Selborne, soutenu par Lord Bryce lui-même, poussa le Gouvernement à soumettre d'urgence aux Chambres un plan de réforme de la Chambre des Lords, en invoquant le péril que pouvait faire courir à la Nation l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement labour. Lord Curzon répondit que son Gouvernement n'avait à faire face à aucun engagement de cette sorte et que, par ailleurs, un Comité avait été constitué en 1920, qui n'avait pu achever son travail par suite de l'absence forcée de plusieurs de ses membres, délégués de la Grande-Bretagne à la Société des Nations.

En février 1922, le discours du Trône promettait pour la troisième fois depuis la Conférence Bryce, que des propositions seraient faites en matière de réforme de la Chambre des Lords, en donnant pour raison que chacun désirait voir la question réglée par le Gouvernement

d'Union Nationale. Au nom de l'opposition, le Marquis de Crewe prit la parole pour mettre en garde les conservateurs contre ce projet de machine de guerre dressé contre le socialisme. « Il est une chose dont je suis certain, dit-il, c'est qu'il serait aussi néfaste qu'inutile de faire de la Chambre Haute un bouclier contre les attaques qui pourraient être faites à l'avenir contre la propriété, sous ses différents aspects, par un parti politique quelconque. Ce n'est pas en donnant à un corps gangrené de privilèges la possibilité de faire une obstruction systématique à une législation socialiste, que vous sauvegarderez le plus efficacement l'institution de la propriété, mais bien en persuadant la majorité du peuple de l'inanité des desseins des gouvernants ». Lord Curzon, leader de la Chambre des Communes, déclara que la manière dont étaient réglés les rapports entre les deux Chambres dans le Parliament Act, était fort critiquable et que c'est sur ce point que le Gouvernement déposerait pour commencer des résolutions.

Les Résolutions Curzon

En dépit des promesses faites et de l'intérêt certain qu'avaient soulevé au début de la session les travaux de la Commission, ceux-ci demeurèrent dans l'ombre jusqu'au milieu du mois de juin de l'année suivante, par suite de la maladie de Lord Curzon. Ce n'est en effet que le 11 juillet 1922 que le Comte de Crawford présenta, au nom du Premier Ministre à la Chambre des Lords, une série de résolutions qui étaient l'œuvre d'un Comité ministériel. Il attirait l'attention de la Chambre sur ce fait que ces résolutions ne constituaient qu'un cadre que le Gouvernement se proposait de remplir par la suite, au cas où il obtiendrait l'adhésion de la majorité quant aux idées directrices qu'il proposait. Une première résolution avait trait à la composition de la Chambre : celle-ci serait composée des pairs du sang royal, des lords spirituels et légistes, de membres venus

de l'extérieur, élus au suffrage direct ou indirect, de pairs héréditaires élus par leur ordre, enfin de membres nommés par la Couronne — le nombre de ces derniers devant être déterminé par statut. — L'importance proportionnelle de chacun de ces groupes et les modalités d'élection étaient passées sous silence. La seconde résolution spécifiait qu'à l'exception des pairs du sang royal et des pairs légistes, les membres de la nouvelle Chambre ne seraient élus que pour un nombre d'années limité, mais seraient rééligibles. Une troisième résolution fixait à 350 le nombre des membres de la nouvelle Chambre des Lords. Celle-ci, d'après la quatrième résolution, n'aurait pas le droit de rejeter un money-bill, mais on instituerait un Comité mixte des deux Chambres, qui aurait compétence pour décider s'il y avait lieu d'attribuer un caractère financier à un bill. Ce Comité se composerait de sept membres de chaque assemblée, avec le Speaker pour Président. Enfin, de par une dernière résolution, les dispositions du Parliament Act qui spécifient qu'un bill pourra toujours, malgré l'opposition des Lords, être transformé en loi au cours d'un même Parlement, ne seront plus applicables pour tout bill altérant la composition et les pouvoirs de la Chambre des Lords, tels qu'il résulte de ce projet.

Cet ensemble de propositions fut accueilli avec hostilité aux Communes et avec froideur aux Lords; personne ne paraissait satisfait et les membres du Gouvernement eux-mêmes ne semblaient pas d'accord sur bien des points. Chacun en tout cas reprochait à ces projets de se cantonner dans le domaine du vague et de ne préciser par exemple ni la manière dont seraient élus les membres électifs de la nouvelle Chambre, ni la solution qui serait adoptée en cas de désaccord entre les deux Chambres. Bien des partisans du Gouvernement se montraient déçus de ne pas lui voir proposer la restauration du droit de veto des Lords en matière de législation ordinaire; la plupart des conservateurs, c'était visible, souhaitait la résurrection d'une Chambre des Lords aux pouvoirs étendus. Lord Selborne et Lord

Landsdowne déploraient que l'on ait fait si peu de cas des recommandations du projet Bryce. Les libéraux condamnaient sévèrement l'initiative du Gouvernement. Le Comité exécutif de la Fédération Nationale du parti libéral vota, à l'unanimité, la motion suivante : « Tout projet de reconstitution de la Chambre des Lords doit scrupuleusement reproduire les restrictions apportées par le Parliament Act au droit de veto des Lords et laisser à la Chambre des Communes son autorité absolue en matière de finances ; tout plan de réforme qui ne remplirait pas ces deux conditions verrait se dresser contre lui l'opposition décidée du parti ». Les libéraux ne croyaient d'ailleurs pas à l'impartialité du Comité mixte chargé de décider si oui ou non un bill avait un caractère financier, du fait même que les sept délégués de la Chambre des Lords à ce Comité seraient le plus souvent des conservateurs. Mais, ce qu'ils critiquaient surtout dans le projet Curzon, c'était la cinquième proposition qui tendait à fixer, une fois pour toutes, les pouvoirs et la constitution de la Chambre des Lords, en spécifiant qu'aucune modification ne saurait dorénavant être apportée en la matière sans l'approbation de la Chambre haute elle-même. Il serait impossible, disaient-ils, de briser désormais la résistance des Lords par une fournée de pairs. Quant aux travaillistes, ils se dressèrent véhémentement contre le projet et leur porte-parole *le Daily Herald*, dans un article du 7 juillet, exprimait leur pensée par ces mots : « La réponse du parti labour est catégorique et claire ; il ne demande ni le maintien du Parliament Act, ni une réforme quelconque de la Chambre des Lords, mais la suppression pure et simple de cette institution ».

Sur ce, l'échec de la Conférence de Gênes avait entraîné la chute du Gouvernement de coalition et, au cours des élections générales qui suivirent, les chefs du parti conservateur — MM. Bonar Law et Stanley Baldwin éprouvèrent une certaine répugnance à aborder une question qui présentait, dans sa réalisation, tant de difficultés. Au cours de sa campagne électorale, Bonar Law

déclara que, devant l'impossibilité d'un accord immédiat entre les partis, la question ne serait pas soulevée au cours des deux premières sessions du nouveau Parlement, mais « nous devons nous efforcer par la suite, dit-il, si l'occasion se présente, de résoudre ce problème complexe. Il ne saurait être question d'abroger le Parliament Act pour remettre les choses dans l'état où elles étaient avant 1911. Ce serait pure folie et personne parmi nous ne voudrait en prendre la responsabilité; d'ailleurs, en tant que chef du parti conservateur, je prends l'engagement, pour moi comme pour mes successeurs, de ne pas tromper l'espérance de ceux qui, en nous suivant, croient servir leur pays et ne comprendraient pas la suppression pure et simple du Parliament Act. C'est une réforme qu'il nous faut et nous nous emploierons de notre mieux à servir l'intérêt national, en coordonnant les divers points de vue, tout en modifiant une institution qui menace de s'écrouler ».

Devenu Premier Ministre, Bonar Law renouvela ces déclarations. Mais ce Cabinet tomba presque aussitôt, en pleine offensive protectionniste, et le Gouvernement Mac Donald qui lui succéda eut une existence tout aussi éphémère. Le passage des socialistes au pouvoir, s'il ne modifiait en rien la situation des Lords, eut pourtant pour effet d'apaiser les craintes de ceux qui ne voulaient voir en eux que des révolutionnaires, en face desquels il fallait dresser une Chambre des Lords puissante, et qui constatèrent que ces « démons » géraient les affaires nationales d'une manière toute aussi conservatrice que les Cabinets précédents. Lord Haldane, lord-chancelier du Gouvernement labour, en quittant son haut poste, n'avait-il pas été jusqu'à remercier les pairs de leur courtoisie envers leurs adversaires politiques et de l'esprit de conciliation, en même temps que de l'effort de compréhension qui régnait toujours à la Chambre haute...

*Le Cabinet Baldwin 1924-1929 et la Réforme :
Plans Birkenhead et Cave.*

Au cours des élections générales qui suivirent la chute du Gouvernement travailliste, M. Baldwin exprima des doutes sur la valeur du *Parliament Act* qui ne « contenait que des moyens insuffisants de sauvegarde contre une législation hâtive, en matière de finances surtout » et déclara qu'au cas où un Gouvernement unioniste en aurait le temps, il serait de son devoir de rechercher si, dans certains cas, le dernier mot ne devrait pas être laissé au jugement du peuple lui-même et si des améliorations ne sauraient être apportées au *Parliament Act* dans le cadre même de cet *Act*.

Pour avoir fait ainsi allusion au *Referendum*, M. Baldwin ne mentionna néanmoins pas dans son programme la réforme de la Chambre des Lords, ce qui devait permettre aux membres de l'opposition d'affirmer en 1925, quand les conservateurs firent pression sur le Gouvernement pour l'amener à prendre position sur la question, que le Parlement élu en 1924 n'avait pas autorité pour traiter de la réforme de la Chambre des Lords. Devant l'acharnement de certains conservateurs à saisir le Parlement du problème de la Réforme, le *Manchester Guardian* disait dans son éditorial : « Le but principal de ces réactionnaires est de se débarrasser du *Parliament Act* pour lui substituer une Chambre à caractère soi-disant représentatif, mais aux pouvoirs certainement accrus. Or, c'est précisément là une chose qu'ils n'ont pas le droit de faire, d'abord parce que le *Parliament Act* a été approuvé, à trois reprises successives par le Peuple et ne peut être rapporté par un Gouvernement qui n'a pas la majorité dans le pays, mais aussi parce que la réforme des pouvoirs de la Chambre des Lords ne figurait pas dans le programme politique des hommes qui sont maintenant au pouvoir ». Ce journal prédisait par ailleurs que toute atteinte portée par les conservateurs au *Parliament Act*

aurait pour seul effet de rapprocher plus étroitement les diverses fractions de l'opposition.

Malgré ces avertissements, les conservateurs persistèrent dans leurs vues — bien que dans leur désir commun de voir les choses aboutir, leurs opinions aient été divergentes sur bien des points, parfois même essentiels, tels que le referendum.

C'est sur l'initiative du Duc de Sutherland qu'un grand débat sur la réforme s'engagea à nouveau aux Lords en mars 1925. Le Duc ne cacha pas ses appréhensions quant aux conséquences que pourrait avoir pour la Chambre des Lords le retour au pouvoir des travaillistes. « Je pense, déclara-t-il, qu'un Gouvernement socialiste ne supporterait pas six mois la Chambre des Lords actuelle, mais l'abolirait presque immédiatement ». Aussi demandait-il instamment au Gouvernement de ne pas laisser échapper l'occasion que l'on avait de sauver cette « vieille dame ». Lord Haldane, leader du Labour party aux Lords, voyait, lui, deux solutions possibles : à une première qui consistait à abolir la Chambre des Lords pour la remplacer par un Sénat, il préférait le maintien du statu quo : « Laissons le temps aplanir les difficultés; les choses sont déjà en bien meilleure voie qu'elles n'étaient ». Et, pour rassurer ceux qui craignaient un conflit immédiat de la Chambre haute avec un Gouvernement socialiste, il ne voyait pas de meilleure réponse à faire que l'accord qui avait régné entre Lords et Commoners au cours des neuf mois de Gouvernement du premier cabinet Mac Donald. Lord Oxford and Asquith, l'ancien Premier, auteur du Parliament Act, maintenant leader du parti libéral aux Lords, déclara comprendre la question de la même façon qu'en 1911. Il affirma la nécessité d'une seconde Chambre et définit, avec sa clarté habituelle, le rôle, qu'à son avis, elle devait jouer en Angleterre. « J'estime, déclara-t-il, qu'une deuxième Chambre, toute question de finances mise à part, doit avoir un droit d'initiative universel en matière de législation. J'irai plus loin en affirmant qu'elle doit pouvoir contrôler et critiquer en toute

liberté, sans entrave d'aucune sorte, la politique et l'action gouvernementale. Mais tout ceci, elle doit le faire, et elle le peut, dans le cadre du Parliament Act ». Parlant au nom du Gouvernement, Lord Cave lui, se déclara pleinement d'accord avec la majorité : « Les choses ne sauraient demeurer telles qu'elles sont; si nous voulons réviser le Parliament Act, c'est bien parce que nous entendons renforcer les pouvoirs de la Chambre des Lords ». Il préconisait l'idée d'un referendum pour le règlement des différends entre les deux Chambres et apporta pour terminer l'assurance que le Gouvernement désignerait prochainement une commission qui examinerait le problème toujours en chantier. Au Lord Chancelier succédèrent le Comte de Midleton et une demi-douzaine d'orateurs conservateurs qui exprimèrent tous des vues à peu près identiques. Pour clore le débat, le Comte de la Warr, un fort jeune noble, propriétaire de domaines immenses et socialiste exaspéré pourtant, demanda au Gouvernement si son intention était de redonner à la Chambre des Lords ses anciennes prérogatives sous une forme déguisée ou de gratifier le pays d'une deuxième Chambre réellement démocratique. « Pourquoi, ajouta-t-il avec fougue, les Lords ne peuvent-ils admettre un seul instant de vivre en bons termes avec le labour-party si ce n'est parce qu'ils ne veulent avoir d'autres préoccupations que la défense de leurs propres intérêts, cependant que les socialistes ne pensent qu'au mieux-être de la collectivité toute entière ».

Le débat qui s'était engagé sur une motion du Duc de Sutherland, se termina le 2 avril par le discours de Lord Birkenhead, qui indiqua la voie que comptait suivre le Comité dont on lui avait donné la Présidence et qui brossa rapidement le tableau de la future seconde Chambre. Celle-ci se composerait de 300 membres comportant un premier élément d'environ 120 membres choisis parmi les personnalités les plus en vue du monde administratif, militaire et diplomatique, un élément élu, choisi au sein de la pairie héréditaire, enfin, un élément nommé

par la couronne, sur l'avis du Premier Ministre du moment. Pour ce qui avait trait aux pouvoirs de la nouvelle seconde Chambre, ils ne différeraient de ceux qu'avait la Chambre haute actuelle que sur deux points : les pouvoirs qui appartenaient présentement au Speaker en matière de money-bill seraient transférés à un « Joint committee » et aucune modification du Parliament Act, en ce qui concerne la composition et les pouvoirs de la Chambre des Lords, ne pourrait avoir lieu sans l'approbation du pays spécialement consulté à cet effet. Lord Landsdowne fit simplement remarquer qu'il lui paraissait difficile de concilier ce plan avec l'assurance donnée en 1924 par M. Baldwin que des réformes seraient faites dans le cadre même du Parliament Act.

Deux années s'écoulèrent sans que l'on entendit parler du Comité de Cabinet ; la conviction générale était que le Gouvernement tenterait un dernier effort en faveur de la réforme avant la dissolution du Parlement et cependant, aucun plan ne circulait encore. Des conservateurs zélés perdirent patience et l'un d'eux, le Vicomte Fitzalan de Deavent entreprit de brusquer les choses en déposant aux Lords, un peu après Pâques 1927, une résolution ainsi rédigée : « Qu'en vertu des déclarations faites depuis longtemps par les Ministres qui attribuaient à la réforme de la Chambre des Lords une grande importance pour la vie nationale, cette Chambre accueillerait avec satisfaction toutes mesures limitant le nombre des membres de la Chambre haute et remédiant aux déficiences du Parliament Act ».

La discussion de cette résolution, fixée au 20 juin, devait donner lieu, pensait-on, à un débat purement académique, comme en 1925, et de fait il en fut bien ainsi tout d'abord. Lord Fitzalan, parlant le premier, fit un tableau des craintes ressenties par la majorité conservatrice et, plus particulièrement, par l'aile droite du parti : les "die hards". « La réforme, dit-il, était urgente, ne serait-ce que pour permettre au parti socialiste d'être normalement représenté au sein de la Chambre des Lords et pour qu'il ne soit pas tenté de prendre

argument du caractère ultra-conservateur de cette Chambre, pour en demander plus tard la suppression ». En matière de pouvoirs de la Chambre des Lords, il lui paraissait intolérable d'admettre plus longtemps que le Speaker fasse la loi au Parlement tout entier. Grâce au Parliament Act, un gouvernement travailliste disposant à la Chambre des Communes d'une majorité indépendante et d'un Speaker pris dans ses rangs, pouvait introduire dans presque toute réforme une disposition financière qui permettait ainsi de classer ce projet dans les money-bills ; « que l'on laisse les choses telles qu'elles sont et un Gouvernement travailliste pourra, après avoir bataillé pendant deux ans contre les Lords rendre légalement exécutoire une décision quelconque des Communes, serait-ce la suppression de la Chambre haute ou même l'abolition de la royauté ». D'ailleurs, Lord Fitzalan déclarait qu'au cas où la seconde Chambre s'opposerait pendant deux ans au passage d'un bill, ce devrait être au peuple à se prononcer sur la question et à faire transformer le bill en loi. Le Duc de Malborough, conservateur lui aussi, émit cependant un avis tout à fait opposé à celui de son prédécesseur et se déclara très sceptique quant aux mesures nouvelles que l'on pouvait prendre. « Jamais, dit-il, la Chambre des Communes, quelle qu'elle soit, n'admettra de voir ses pouvoirs diminués au profit de la Chambre héréditaire ». Quant à cette révolution, dont les die-hards faisaient une montagne, lui n'y croyait pas, confiant qu'il était dans la force de la tradition ; parler de l'abolition possible de la royauté lui paraissait pure folie. « Le Roi et les Membres de la famille royale sont les gens les plus populaires du monde » ; réplique exacte du mot d'un leader travailliste, Lord Ponsonby : « Nos Rois se sont toujours révélés, au moment des crises politiques, des souverains essentiellement constitutionnels ; aussi longtemps qu'ils conserveront cette attitude, il ne saurait être question de remplacer notre Monarchie par une République qui pourrait être bien plus autoritaire ». En fin de quoi le Duc déposa l'amendement suivant :

« La Chambre considère toute discussion complémentaire de la question comme inopportune et inutile ». Un autre amendement à la résolution de Lord Fitzalan fut apporté par un Lord libéral, le Comte d'Arran qui brandissant l'arme favorite de ses collègues conservateurs — le referendum — demanda qu'aucune décision ne fut prise relativement à la Chambre des Lords avant la prochaine consultation électorale.

Alors que chacun croyait le débat clos, un coup de théâtre se produisit : le Lord Chancelier, Lord Cave, prit la parole et ce, pour faire un exposé général de la question et apporter les conclusions du rapport établi par le Comité de Cabinet après deux ans d'efforts. Ce projet ne diffère essentiellement des propositions de M. Llyod George que par le mode de constitution de la haute assemblée. De 716, chiffre d'alors, il ramène l'effectif de la Chambre des Lords à 350 membres comprenant :

1° Une catégorie d'inamovibles — princes du sang, lords spirituels et law-lords;

2°) un certain nombre de Lords désignés par le souverain sur la recommandation du Gouvernement; — cette disposition avait pour but de permettre au labour-party ou à tout autre parti avancé se trouvant au pouvoir, d'être représenté d'une manière équitable à la Chambre Haute. — Les membres de cette catégorie siègeraient pendant douze ans.

3°) des Lords élus pour douze ans par leurs collègues de la Pairie.

Une disposition annexe précise que les pairs héréditaires qui n'auraient pas été élus à la Chambre des Lords pourraient, contrairement à la coutume en vigueur, être élus aux Communes.

Faisant œuvre originale, le projet spécifiait que l'examen des finances-bill ayant trait aux finances locales serait laissé à la deuxième Chambre avec faculté de les amender.

Dans ce projet, comme dans celui de M. Lloyd George, le Speaker était dessaisi du soin de définir les

money-bills, cette prérogative étant confiée à une commission mixte formée au moyen de membres pris en nombre égal dans les deux assemblées. Mais ici, la commission élit elle-même son Président, alors que dans le plan de M. Lloyd George, le Speaker de la Chambre des Communes était Président d'office, ce qui assurait une légère prépondérance aux Communes. Le projet excluait aussi de la liste des lois échappant après deux votes hostiles au veto des Lords, toute disposition législative modifiant le statut de la Chambre des Lords et Lord Cave de conclure, après avoir présenté ces diverses propositions « Certains diront qu'il y a du danger à vouloir toucher aux bases mêmes de la Constitution; c'est oublier que celle-ci a été si fortement ébranlée en 1911 qu'elle ne saurait recouvrer son équilibre qu'au moyen d'une véritable refonte du Parliament Act ».

Les débats se poursuivirent les 23 et 24 Juin et il apparut que le Gouvernement avait pour lui la grande majorité de l'assemblée. En fait, si la Chambre des Lords adopta par 208 voix contre 54 le principe même de la réforme, un certain nombre de conservateurs ne se raillièrent que par discipline à l'initiative du Cabinet et tinrent à formuler des réserves, les uns sur l'opportunité et la sagesse de la réforme, les autres sur son efficacité.

C'est ainsi que toute une partie des conservateurs, les die-hards, se montraient beaucoup plus exigeants que Lord Cave et un de leurs porte-parole, Lord Selborne, demanda de comprendre la Monarchie parmi les institutions qui ne sauraient être modifiées sans l'assentiment de la Chambre des Lords. Le Duc de Northumberland déclara même, tout net, qu'à ses yeux, la Chambre des Lords représentait infiniment mieux les intérêts supérieurs de la Nation que la Chambre des Communes « Les Lords ne doivent donc pas hésiter à remplir ce rôle qu'ils ont joué maintes fois dans le passé, de défenseurs de la Nation contre les forces obscures de la tyrannie et du chaos ». Cette politique ultra-conservatrice avait son écho dans la presse et dans le « Edinburgh Review » de Juillet, M. Harold Cox disait entre autres que la Cham-

bre des Lords, malgré le grand nombre de ses adhérents, pouvait être considérée néanmoins comme la meilleure des secondes Chambres et que, dans ces conditions, ce n'était plus la Chambre des Lords mais bien la Chambre des Communes qui, par son omnipotence, menaçait les libertés traditionnelles dont la Chambre des Lords avait su se faire le champion tout au long de son histoire.

Le labour-party avec Lord Haldane à sa tête, avait dès le début pris nettement position contre la réforme. Lord Parmoor, en particulier, fit remarquer qu'en fixant une fois pour toutes la composition de la deuxième Chambre, on enlevait à la Couronne la faculté de faire des fournées de pairs, selon les besoins politiques du moment, ce qui serait un préjudice notable pour les travaillistes, au cas où ils viendraient à prendre le pouvoir. Les libéraux également se dressèrent contre le projet. M. Lloyd George, leur chef aux Communes, n'hésita pas à dénoncer avec sa fougue coutumière, un projet qui ressemblait pourtant comme un frère à celui qu'il avait soutenu en 1922 « C'est la plus grande attaque que l'on ait dirigée contre les libertés du peuple anglais depuis Charles 1^{er}; c'est le triomphe de la pairie héréditaire érigée en puissance supérieure au Roi lui-même et que rien ne pourra légalement renverser ». Lord Beauchamp, chef des libéraux à la Chambre des Lords, n'hésita pas à dire de son côté « C'est une politique qui mène droit à la révolution ».

Pendant quelques jours, le monde politique fut en ébullition et l'on put croire que le Gouvernement irait jusqu'au bout et ferait voter son projet par sa forte majorité des Communes, mettant ainsi dorénavant la Chambre des Lords à l'abri de changements constitutionnels brusques. Mais, dans la correspondance politique du « Times » du 29 Juin, on pouvait lire ce simple entrefilet bien symptomatique : « Il est évident qu'après l'accueil très mitigé que les membres du parti conservateur ont fait ces jours derniers aux propositions de réforme présentées à la Chambre des Lords par Lord

Cave, le Gouvernement ne conservera pas son projet tel quel et demandera simplement au Parlement, au cours de la session prochaine, d'apporter quelque amendement à la politique suivie en matière de money-bills ».

La réforme était purement et simplement enterrée — C'était là le résultat d'une erreur de tactique gouvernementale. Il eut fallu, avant de rendre le plan de réforme public, consulter les différents groupes conservateurs et s'assurer de leur assentiment. Le parti conservateur était alors en effet très divisé. A l'aile droite se trouvaient les réactionnaires, ceux que l'on dénommait les die-hards et qui, avec le Marquis de Salisbury à leur tête, étaient fortement ancrés dans leurs privilèges. Un second groupe, composé d'hommes qui étaient plus politiques que théoriciens, comprenait la plus grande partie des députés conservateurs aux Communes. Ceux-ci estimaient qu'une politique de réaction ne pouvait être que funeste à leur parti; en effet, seul le jeu du système électoral en cours, avait permis aux conservateurs d'obtenir aux Communes une forte majorité purement artificielle. Enfin, un troisième groupe de conservateurs dénommés communément « les jeunes conservateurs » comme nous avons en France les jeunes Turcs, comprenait des tories d'esprit nettement progressiste, qui n'avaient rejoint le parti conservateur — presque toujours au pouvoir depuis la fin de la Guerre — que pour arriver plus vite.

Avec des partisans d'ordre si divers, le Gouvernement eut dû prendre plus de précautions : par la brusquerie de sa manœuvre, il créa un malaise évident au sein de sa majorité. Les jeunes tories et leur journal « l'Observer », virent dans le plan Cave un succès de l'influence des die-hards et, au cours de la réunion bisannuelle du Conseil Central des Associations Nationales Unionistes, tenue le 29 juin, la plupart d'entre eux étaient décidés à voter une motion présentée par un ancien Président de ce Conseil, Sir Arthur Shirley Benn, demandant qu'aucune proposition définitive de réforme ne fut soumise au Parlement avant que la question ait fait l'objet d'une

étude minutieuse par les membres du parti à la Chambre des Communes. La motion fut repoussée à la demande du Ministre des Colonies qui assura officiellement l'assemblée que le Gouvernement ne se ferait le champion d'aucun projet de loi défini, sans en avoir préalablement référé aux membres du parti. Une motion présentée par Sir John Marriott, faisant confiance au Gouvernement et lui donnant toute latitude en la matière, fut alors votée, mais la présence dans l'opposition, aux côtés des jeunes tories, d'un certain nombre de businessmen, industriels et financiers, tous gens d'expérience, révéla au Gouvernement le flottement qui régnait parmi ses partisans ; aussi, par la voie du *Times*, organe officiel, informa-t-il, dès le lendemain, l'opinion du renvoi à plus tard de la réforme.

Aux Communes, le déchaînement des esprits ne fut pas moindre qu'aux Lords. En ce qui concerne les conservateurs, la plupart d'entre eux, après trois ans 1/2 de législature, avaient déjà les yeux tournés vers les prochaines élections générales et se souciaient fort peu de compromettre leurs chances par le vote d'une loi impopulaire. Les travaillistes trouvèrent donc parmi ces derniers de précieux autant qu'inattendus alliés dans la lutte menée contre les propositions gouvernementales.

Des réponses très évasives furent faites le 23 Juin aux questions précises posées par les membres de l'opposition. Celle-ci sentant que le Gouvernement ne voulait pas lui donner la possibilité, pour le moment, d'engager la discussion, se décida à déposer, par l'intermédiaire de son leader M. Mac Donald, une motion de défiance ainsi rédigée : « La Chambre regrette que le Gouvernement ait fait sien un projet de transformation complète des pouvoirs de la Chambre des Lords, qui dénature la Constitution dans l'intérêt d'un parti, prive la Chambre du Contrôle des finances qu'elle possède depuis plusieurs générations, retranche la Chambre des Lords derrière le rempart de l'hérédité et enlève aux électeurs la possibilité de donner leur avis sur la question de la Chambre haute. La Chambre déclare que c'est

un outrage à la Constitution que de vouloir faire passer une telle mesure devant le Parlement sans avoir obtenu l'approbation préalable du peuple ».

Défendant sa motion, lors de la séance du 6 Juillet 1927, M. Mac Donald ne manqua pas de souligner le malaise qui régnait dans les rangs des supporters du Gouvernement « Il y a eu de sérieuses protestations sur les bancs de nos adversaires déclara-t-il : Si les chiffres qui me sont communiqués sont exacts — M. Mac Donald relevait de longue maladie et devait se fier à ses seconds — 80 conservateurs se sont montrés nettement hostiles aux résolutions gouvernementales, 103 ont fait preuve de si peu d'enthousiasme qu'il ne faudrait pas insister beaucoup pour les dissuader de soutenir le Gouvernement, 14 seulement se sont déclarés pleinement satisfaits du projet Cave ». Et l'ex-Premier d'ajouter qu'il n'ignorait pas qu'un vote de censure n'était pas la procédure propre à un tel genre de chose, mais qu'il avait dû y recourir devant le refus opposé par le Gouvernement à la demande de discussion présentée par le parti labour du problème de la réforme de la Chambre des Lords — Enfin, après avoir affirmé qu'aucun Représentant du peuple digne de ce nom ne souscrirait à une telle mutilation des institutions démocratiques, il lança à M. Baldwin cette apostrophe cinglante « si la folie est une marque de la faveur des Dieux, le Gouvernement a été particulièrement gâté sur ce point par le ciel ». M. Baldwin vint ensuite défendre le projet du Comité constitué par ses soins ; son plan de défense consista à attribuer la paternité de ce projet à Bryce et à M. Lloyd George. Simple père adoptif, il parut bien peu fier de son enfant. Plusieurs conservateurs prirent la parole après lui pour critiquer sans ménagement le plan Cave. M. John Buchan, Député depuis peu, soutint que le Parliament Act s'était révélé d'une application aisée et d'une efficacité très suffisante « Je reste persuadé que jamais mesure ne s'est mieux adaptée aux circonstances et qu'aucune réforme ne saurait lui être substituée avec bonheur. J'estime que le Parliament Act a

accru considérablement le prestige de la Chambre des Lords, en purifiant l'atmosphère de suspicion qui flottait autour de la Chambre Haute. Vouloir modifier les pouvoirs et la composition de la seconde Chambre et proposer en même temps la suppression du droit qu'à la Couronne de créer des pairs à la demande du Premier Ministre, n'est-ce pas vouloir constituer sur des bases définitives un corps politique permanent et « unchallengeable ». Il compara le projet Cave au Peerage-bill de 1719. Il aboutirait à donner à une partie de la Constitution la rigidité d'un document écrit : « Chose qui non seulement répugne à notre esprit conservateur mais qui, de plus, est contraire à la tradition de notre vie publique ».

M. Lloyd George, auquel M. Baldwin avait ironiquement demandé pourquoi il mettait tant d'acharnement à combattre des propositions qui, dans leur ensemble, n'étaient que la reproduction de celles que son Lord Chancelier avait présentées en 1922 à la Chambre des Lords, répondit aux critiques du Premier Ministre et tint à souligner en particulier que, sur un point essentiel, le plan Cave avait défiguré une de ses propositions, celle concernant la nomination du Président de la Commission Interparlementaire, chargée de se prononcer sur le caractère financier des bills. M. Robert Sanders, Président du Comité de la Réforme de la Chambre des Lords aux Communes, déclara que les propositions du Lord Chancelier lui avaient causé un grand étonnement « Mes vues sur la question, quelle que soit leur importance, diffèrent profondément des projets que le Gouvernement a exposés devant nous ». Le Colonel Spender Clay, autre membre du parti conservateur, annonça que si le Gouvernement persistait dans son projet, il n'hésiterait pas un seul instant à se joindre à l'opposition. Seul le Capitaine Bourne, membre tory pour la circonscription d'Oxford, apporta son adhésion pleine et entière au Gouvernement.

Malgré toutes ces divisions et l'hostilité témoignée en général au projet du Gouvernement, le vote de censure n'en fut pas moins repoussé à une grosse majorité.

Désormais, bien que Lord Salisbury ait informé la Chambre des Lords que le Gouvernement maintenait sa façon de voir et, qu'au jour du Congrès annuel du parti conservateur, de chaudes félicitations aient été adressées au Gouvernement pour l'effort accompli par lui pour sauvegarder les droits d'une deuxième Chambre, le sentiment général fut que le Gouvernement ne se hasarderait pas à soulever la question de si tôt, de peur d'affaiblir sa position dans le pays.

Pour expliquer l'absence de toute allusion à la réforme de la Chambre des Lords, dans le discours annuel du Roi en 1928, Lord Salisbury déclara que le Gouvernement désirait limiter le travail de la session, pour que celle-ci ne se prolonge pas trop avant au cœur de l'été. Diverses tentatives faites au cours de cette saison, pour connaître les intentions du Gouvernement, restèrent infructueuses. Ce n'est qu'au mois de Décembre 1928 que ce dernier dut se prononcer nettement sur la question, lors d'une résolution introduite par le Comte Clarendon à la Chambre des Lords, demandant une réforme immédiate de la Haute Assemblée. Lord Hailsham, Lord chancelier, refusa de soutenir cette résolution pour deux raisons : d'abord dit-il, il ne pouvait être question de discuter une mesure aussi importante, sans être sûr d'avoir le pays derrière soi, d'autre part, il serait imprudent de la part du Cabinet d'approuver l'attitude du Comte Clarendon, à quelques mois des élections générales; certains adversaires, peu scrupuleux, ne manqueraient pas en effet de dépeindre à ce moment là cette proposition de réforme comme un nouvel essai fait par les conservateurs pour s'assurer une majorité durable au sein de la deuxième Chambre. Quelques jours plus tard, Lord Salisbury avouait que le plus grand obstacle auquel le Gouvernement s'était heurté, au cours de cette législature, dans son désir de fortifier la position de la Chambre des Lords, était la mésentente qui régnait parmi ses propres supporters.

Le Parlement se séparait le 10 Mai 1929 et, au cours des élections générales, la question de la réforme ne fut

pas soulevée; seuls, quelques journaux de droits, tels le « Daily Telegraph » et le « Morning Post » tentèrent, sans succès d'ailleurs, d'impressionner le pays en assurant que la Constitution serait bouleversée si jamais les socialistes accédaient au pouvoir.

Le Travaillisme sortit vainqueur des luttes électorales; il ne fallait plus parler de réforme, mais craindre plutôt l'abolition pure et simple de la Chambre des Lords. Le Cabinet socialiste ne la proposa pas cependant, parce qu'à lui seul il n'avait pas la majorité aux Communes et qu'il lui eut fallu obtenir le concours des voix du parti libéral. Or, ce dernier dans son ensemble, était hostile à une telle atteinte à la Constitution.

Lords et Commoners se livrèrent à une véritable guerrilla pendant près de deux ans, mais ce n'est qu'en 1931 que le conflit éclata au sujet du Land Utilisation Bill. On se demanda, en effet, à cette occasion, si le parti socialiste n'irait pas aux urnes en prenant pour cri de ralliement le fameux « Lords versus people ». Les Lords en s'opposant à la loi électorale et en repoussant l'élévation de l'âge de scolarité obligatoire préconisée par les Syndicats, mirent le comble à la colère des chefs travaillistes et, le 13 Juillet 1931, le Premier déclara, en parlant de la Chambre des Lords à Cleveland: « Elle se comporte, non comme une institution nationale, mais comme une commission subalterne de l'état-major réactionnaire. » Chacun put croire la dernière heure de la Chambre des Lords arrivée, mais le pays se débattait dans une crise économique telle que, moins de deux mois plus tard, les travaillistes devaient partager le pouvoir avec leurs adversaires de la veille, pour faire face, dans un grand mouvement d'union nationale, aux difficultés de l'heure. La Chambre des Lords était sauvée.

Le Cabinet d'Union Nationale et le Projet Salisbury

Les élections générales d'Octobre 1931 donnèrent en effet aux Conservateurs une écrasante majorité. Au dé-

but de 1932, un nouveau Comité mixte composé de pairs et de membres de la Chambre des Communes et présidé par Lord Salisbury, fut chargé d'étudier une fois de plus la réforme de la Chambre des Lords. Ce Comité publia, au mois de Novembre suivant un rapport qui énumérait toute une série de transformations propres à modifier complètement le caractère de la Chambre haute. Le rapport fait une distinction très nette entre les pouvoirs de la Chambre des Lords et sa constitution. La première question passe à ses yeux pour être de beaucoup la plus importante, mais il reconnaît toutefois que l'exercice de pouvoirs forts par la Chambre des Lords serait facilité par un remaniement du personnel de cette Chambre. Il tient à bien spécifier cependant, que le but à atteindre et le seul, est de donner la possibilité à la Chambre des Lords de jouer un rôle actif dans la législation ; or, ce n'est pas par un simple changement dans la composition de la Chambre que l'on parviendra à un tel résultat.

Une fois ces principes posés, le rapport passe aux améliorations qu'il propose. En matière de législation ordinaire d'abord, il condamne le droit que donne aux Communes le Parliament Act, de passer outre à l'opposition de la Chambre des Lords, sans en référer d'abord aux électeurs. C'est permettre en effet à une faible majorité de la Chambre des Communes d'exercer sur le pays une véritable tyrannie pendant les deux à trois premières années de la législature. Adversaire du référendum, le comité propose de rendre le veto de la Chambre des Lords suspensif pendant toute la durée d'une même législature, mais au cas où la nouvelle Chambre des Communes reprendrait un bill mis en échec lors de la dernière législature par la Chambre des Lords, celle-ci devrait s'incliner. Il était stipulé en outre, que ce pouvoir de suspendre l'application d'un bill pendant toute une législature ne serait applicable que quand une forte majorité — à déterminer ultérieurement — se prononcerait à la Chambre des Lords contre ce bill. En matière financière, le Comité voudrait que l'on donna une définition rationnelle du money-bill et que l'interprétation des

cas concrets soit confiée à une commission des deux Chambres présidée par le Speaker.

Passant à la question du personnel de la Chambre des Lords, le Comité reconnaît que la Chambre actuelle est par trop spécifiquement conservatrice, mais il estime que l'élément héréditaire pour être diminué, n'en doit pas moins être en partie conservé. Il serait dangereux de ne plus avoir que la Monarchie comme élément héréditaire de la Constitution.

La Chambre devrait donc comprendre, en dehors des pairs du sang royal, des law-lords et de deux archevêques, membres de droit, 150 membres désignés par les Pairs héréditaires et 150 membres élus. On confierait l'élection de ces derniers aux « Country Borough Councils » — Le pays serait divisé pour la circonstance en circonscriptions électorales au nombre de 10 à 15 pour l'Angleterre et de deux pour l'Ecosse. Ces circonscriptions représenteraient des parties bien définies du territoire et peuplées d'une façon à peu près équivalente. Mais assez sceptique sur l'accueil qui serait réservé à ce mode d'élection, le Comité propose que l'on confie au Conseil privé la mission de nommer les 150 premiers élus et il justifie ce choix par la présence au Conseil privé, en dehors d'un grand nombre d'hommes d'expérience, tels que juges, diplomates, administrateurs etc..., de 120 membres ou anciens membres de la Chambre des Communes, tous hommes de grand talent. On recommanderait au Comité, pour compenser la tendance conservatrice qui émanerait de l'élection de 150 membres par les pairs, de favoriser l'élection d'un nombre suffisant de libéraux et socialistes, pour assurer une juste représentation des partis politiques dans la seconde Chambre. Au premier abord, cette proposition de faire du Conseil privé un collège électoral chargé de nommer la moitié des membres de la Chambre des Lords, semble bien peu compatible avec les procédés en usage dans les démocraties modernes. Comment une telle façon de faire pourrait-elle être populaire, alors que la majorité du corps électoral ignore tout du Conseil privé!

Sur la motion d'un Député conservateur, la Chambre des Communes fut saisie de ce rapport Salisbury au cours du mois de Novembre 1932. Malgré les efforts de la majorité conservatrice pour passer au scrutin et pour faire adopter le principe de la réforme, les orateurs travaillistes et libéraux prirent la parole tour à tour et sans interruption, de manière à empêcher le débat d'aboutir, résultat auquel ils sont parvenus grâce à la clôture automatique de la discussion.

A cette nouvelle offensive conservatrice de 1932, les travaillistes répondirent par de violentes attaques contre les Lords. En Décembre, c'est M. Herbert Morrison, un ancien Ministre qui accuse les partis conservateur et libéral d'alimenter leurs caisses électorales en se faisant verser des sommes importantes en échange de titres de noblesse. En Janvier 1933, c'est un autre ancien Ministre, M. Arthur Greenwood, qui déclare que le premier acte du labour-party, quand il reviendra au pouvoir, sera de demander au Roi de supprimer la Chambre des Lords — et l'emploi du mot « destroy » par le leader socialiste ne laisse aucun doute sur la fin qu'il réserve à la seconde Chambre — . Enfin, dans un livre qui a fait beaucoup de bruit en Angleterre « Problem of a socialist government », Sir Stafford Cripps, un des leaders les plus déterminés du labour-party, condamne la deuxième Chambre sans rémission. « La première tâche d'un Gouvernement socialiste déclare-t-il en substance dans son livre, sera de faire voter des mesures exceptionnelles pour renforcer les pouvoirs du Gouvernement. Si, comme tout permet de le supposer, la Chambre des Lords s'oppose au passage de ces mesures, il faudra briser immédiatement sa résistance, en demandant au Roi de faire une fournée de pairs. Au cas où la Couronne s'y refuserait, le Gouvernement devra, soit se démettre et rejeter la responsabilité de son inefficience sur les capitalistes, soit passer outre à la constitution et ne pas plus se soucier des Lords que s'ils n'existaient pas. Cette dernière solution, il n'en doute pas, entraînerait un conflit, non seulement avec la Couronne et les Lords, mais

aussi avec la Justice qui refuserait de reconnaître et de mettre en application les actes de la Chambre des Communes. Un tel conflit risquerait donc de jeter le pays dans le chaos. Et pourtant, Sir Stafford Cripps de conclure qu'en présence d'une telle éventualité, c'est bien une solution de force qu'il faudrait préconiser ; « seule une dictature momentanée mais inflexible permettra aux socialistes de mettre rapidement en vigueur les grandes lignes de leur programme ». Sur ce point, d'ailleurs, Sir Stafford Cripps est en désaccord avec les trade-unions qui restent adversaires acharnés de toute dictature quelle qu'elle soit, de droite comme de gauche, et se déclarent partisans, eux, de l'appel au pays avec comme cri de ralliement : « Lords versus people ».

Devant tant de manifestations violemment hostiles, le Gouvernement National sembla hésiter à reprendre la question de la Réforme. Dans sa réponse au discours du Trône, à la fin de 1932, Lord Hailsham déplora le peu de cas qui était fait de l'immense potentiel scientifique existant aux Lords, mais tint à préciser que si les propositions de Lord Salisbury n'avaient pas été encore étudiées par le Gouvernement, cela ne tenait nullement au fait que ce dernier se désintéressait de pareils projets ou les mésestimait, mais bien parce que le temps lui avait jusqu'alors manqué pour les prendre en considération. La question qui semblait sommeiller fut posée avec plus de netteté que jamais, au cours des congrès des partis travailliste et conservateur tenus à quelques jours d'intervalle, au début du mois d'octobre 1933.

A Hastings, le Comité National Exécutif du Parti Labour aiguilla la discussion vers un amendement déposé par la ligue socialiste, demandant quels moyens le prochain Gouvernement Labour comptait adopter pour assurer une mise en application rapide d'un régime socialiste substitué au régime capitaliste. Le Major Attlee fit remarquer que les socialistes auraient aussitôt à faire face à l'opposition de la Chambre des Lords dont la suppression lui semblait cependant impossible sans un mandat exprès du peuple. Plusieurs membres de la

Conférence déclarèrent alors que le proverbe « Qui veut la fin veut les moyens » devrait s'appliquer dans toute sa rigueur et que, désireux avant tout de faire triompher au plus tôt leurs doctrines, les socialistes devraient ignorer cette obstruction de la Chambre des Lords. Les électeurs, devant les bienfaits de la nouvelle législation, n'hésiteraient pas à leur donner raison. Un des grands théoriciens du parti, M. Lees-Smith, demanda à la Conférence de bien prévoir les événements tels qu'ils se dérouleraient « Si la Chambre des Lords, comme il est probable, rejette votre bill de pleins pouvoirs et si vous demandez à la Couronne de faire une fournée de 5 à 600 pairs, le Roi vous répondra certainement qu'il est lié par la Constitution et que le Parliament-Act doit jouer librement. Préconiser alors les élections générales serait une autre faute, car ce serait oublier que ces dernières se feraient non plus sur la question « travaillistes contre capitalistes » mais bien sur celle de « king contre labour »...; autant dire concluait M. Lees-Smith, que nous aurions le dessous et que nous serions écartés du pouvoir pour de longues années, pour avoir voulu nous attaquer à notre Roi. » Lord Ponsonby, ancien Ministre travailliste, déclara à son tour que seul un membre de la Chambre haute, comme lui, pouvait comprendre la nécessité qu'il y avait à supprimer la Chambre Haute, « mais il serait inexact de s'imaginer que cette Chambre entrerait violemment en conflit avec le labour-party dès son accession au pouvoir et rejeterait tous les bills socialistes; composée d'hommes politiques habiles, elle se contenterait d'amender les bills, de manière à les déformer complètement et à leur enlever toute efficacité, sans prendre pour cela nettement parti contre les travaillistes; la tâche de ces derniers pour l'écarter définitivement de la vie publique n'en serait que plus difficile ». D'ailleurs, Lord Ponsonby prévoyait avant peu une réforme conservatrice de la Chambre des Lords. En pareil cas, il proposait la solution suivante : aucun membre du parti ne devrait accepter d'entrer dans la seconde Chambre réformée, pour paralyser, dès

son origine, la mise en vigueur de la réforme prévue.

La position du parti ressort dès lors nettement des débats de cette conférence travailliste. Tout en souhaitant unanimement l'abolition de la Chambre des Lords, les travaillistes ne se soucient nullement d'entrer en conflit avec la Couronne, ni de pratiquer une politique de dictature pour passer outre aux dispositions du Parliament Act; c'est le peuple qui décidera seul d'une réforme éventuelle de la Constitution.

De leur côté, les Conservateurs examinaient sérieusement le problème et le Député Conservateur M. A. Steel Maitland proposait aux délégués à la conférence du parti unioniste tenue à Birmingham le 5 Octobre 1933 la motion suivante : « La réforme de la Chambre des Lords est d'une impérieuse nécessité pour le bien de la Nation et doit être faite sans délai en raison de la politique poursuivie par le parti socialiste ». Au cours de la discussion qui suivit le dépôt de cette motion, plusieurs délégués firent valoir toute l'importance de la réforme demandée, aussi urgente à leur avis que celle de l'Inde. C'était le développement libre et conscient de la vie parlementaire qui en dépendait. Mais cependant que Lord Golivoy voit dans une telle réforme la possibilité pour le peuple de se défendre contre un socialisme tyrannique, un autre délégué déposait l'amendement suivant : « Ce n'est nullement par crainte des agissements possibles d'un autre parti, mais bien seulement parce qu'il désire améliorer la Constitution, que le parti conservateur propose de réformer la Chambre des Lords » Et M. Orr Ewing d'ajouter : « Il est trop souvent question d'anti-collectivisme et pas assez de politique conservatrice dans notre parti. Nous nous vantons d'être des progressistes, aussi plus de résolutions mais des actes ». Motions et amendements furent votés à l'unanimité. Les conservateurs seraient-ils enfin tombés d'accord; l'avenir allait prouver le contraire —

En Novembre 1933, le discours du Trône ne fit aucune allusion au dépôt d'un projet quelconque de réforme de la Chambre des Lords par le Gouvernement. Dans les

couloirs, plus d'un membre des Communes s'en étonna et M. Baldwin crut devoir les rassurer en leur garantissant que ce projet ferait l'objet de soins attentifs de la part du Gouvernement. La Chambre des Lords voulant souligner l'importance qu'elle attachait à une question qu'elle était unanimement désireuse de voir résoudre rapidement fit l'honneur d'une première lecture au bill que Lord Salisbury avait déposé le 19 Décembre 1933. Les Lords travaillistes et libéraux reprochèrent au Gouvernement National de favoriser pareille manœuvre et décidèrent de faire échec au bill, contrairement à la coutume qui veut qu'une première lecture d'un bill soit une pure formalité. Au cours des débats, de graves dissentiments se firent jour, non seulement entre partis adverses, mais au sein même de chaque parti; c'est ainsi que chez les conservateurs, il se trouvait quelques irréductibles pour refuser leur vote au Gouvernement; finalement, 84 voix contre 35 se prononcèrent en faveur d'une mesure qui avait vu, une fois encore, des membres du Gouvernement voter de manière différente.

En seconde lecture, la bataille reprit et un vote favorable ne fut acquis qu'après trois jours de lutte, le 8 mai 1934. Mais c'était là œuvre partisane : seule l'aile droite du parti conservateur unioniste avait soutenu le projet Salisbury; beaucoup d'autres unionistes gardaient un silence désapprouvateur, cependant que libéraux et travaillistes couvraient de sarcasmes un Gouvernement qui, très embarrassé, cherchait à se faire oublier au cours de ce débat. Les discours prononcés à la Chambre des Lords eurent un grand retentissement dans le pays et la presse, s'emparant des idées développées au cours de la discussion, fit de longs commentaires sur la réforme de la Chambre des Lords. L'attitude des différents partis à l'égard du projet Salisbury ressort également des motions qu'ils déposèrent au cours des débats. Quelques appels avaient bien été faits en faveur du projet, mais, dans l'ensemble, celui-ci rencontra une hostilité quasi-générale. Lord Cecil, défenseur le plus prestigieux, le plus habile aussi des idées et de la philo-

sophie du parti conservateur, ne manqua pas de critiquer un projet qu'il estimait trop vague. Un autre conservateur, Lord Redsdales, soutint que la réforme préconisée par le projet ne serait pas un obstacle pour un Gouvernement socialiste décidé et violent : seule importait réellement la restauration des pouvoirs de la Chambre des Lords tels qu'ils existaient à la veille du Parliament Act. Lord Reading, à son tour, se déclara adversaire résolu des solutions proposées et fit remarquer qu'elles avaient par trop un caractère partisan, ce qui ne pouvait que jeter le discrédit sur elles, cependant que pareille manœuvre risquait d'amenuiser la confiance que la « masse » pouvait encore avoir dans l'esprit de justice et d'impartialité des pouvoirs publics du pays. Lord Lothian dénonça le caractère réactionnaire d'un projet qui trahissait la crainte que l'on éprouvait non pas tant du parti socialiste lui-même, mais bien des prochaines élections. Lord Marks s'effraya des tempêtes de protestations que ne manquerait pas de déclencher dans le pays semblable projet et mit ses collègues en garde contre une deuxième vague de « Down With the House of Lords » qui, montée des entrailles mêmes du pays, risquerait de submerger définitivement la Chambre des Lords. Le travailliste Lord Snell ironisa et déclara que le projet n'était que l'enfant d'un fascisme larvé : « La Chambre actuelle, pittoresque vestige d'un passé aboli, consacre déjà un anachronisme coupable ; voter le projet serait vouloir aggraver encore les choses ». Lord Ponsonby, enfin, accusa Lord Salisbury de vouloir saboter les institutions parlementaires.

Malgré ce concert de protestations — et c'est bien significatif — la seconde lecture du bill fut cependant votée par 171 voix contre 82. C'est là un nombre de votants assez inusité aux Lords et qui prouve que beaucoup d'entre eux, témoignant d'un esprit de classe intransigeant, n'étaient venus que pour apporter leurs voix au projet Salisbury. La bataille gagnée aux Lords, il restait à la livrer aux Communes. Lord Salisbury aurait voulu que le Gouvernement fasse sien le projet et

le présente aux Communes comme une mesure gouvernementale. C'était là, en effet, la seule chance de succès possible pour le projet. Mais le Gouvernement se refusa à prendre pareille décision. Lord Hailsham s'en expliqua à la Chambre des Lords dans un discours aussi habile que peu compromettant : « Le Gouvernement, précisait-il, malgré tout le plaisir qu'il aurait à voir se poser le problème de la Chambre des Lords, ne juge pas nécessaire d'adopter les conclusions du projet Salisbury. La question n'a été en rien la cause de la crise qui a provoqué la formation du Gouvernement National actuel et ne fit l'objet d'aucune polémique lors des dernières élections générales. Un projet de réforme constitutionnelle d'une telle ampleur doit être soulevé par le Gouvernement qui en aura reçu la mission des électeurs, autrement les Commoners risqueraient de n'apporter, à juste titre, aucun intérêt à la discussion des propositions qui émaneraient de l'initiative de quelques-uns. Ainsi, même souhaitable, une telle réforme ne s'impose nullement au cours de cette session. Le Gouvernement ne voterait pas en faveur de la seconde lecture du bill, car pareille attitude de sa part impliquerait qu'il est partisan d'une refonte immédiate du Parliament Act. Or, il estime qu'une telle mesure peut être différée aussi longtemps que le pays se débattrait dans une crise économique que le Gouvernement se doit de résoudre avant tout. Les membres du Gouvernement ne voteraient pas non plus contre le projet, ne voulant pas qu'on puisse leur attribuer des vues hostiles à la réforme, alors qu'ils n'avaient jamais discuté sérieusement de la question. Ils ne pourraient donc que s'abstenir lors du vote. »

Il faut retenir de ce discours que le Gouvernement avait le désir bien arrêté de ne pas se laisser entraîner dans une affaire dont on ne savait pas comment elle se terminerait et puis n'était-il pas aux prises avec les problèmes si urgents et si délicats du chômage, des habitations à bon marché et de l'Inde. Au reste, il était compréhensible que le Gouvernement ne veuille pas courir le risque d'un échec aux prochaines élections générales,

à seule fin de prendre des précautions aléatoires contre le retour éventuel au pouvoir du parti travailliste. Enfin, ce n'est un secret pour personne que plusieurs membres du Cabinet actuel sont hostiles à tout projet de réforme et que M. Mac Donald lui-même est rendu responsable par beaucoup de conservateurs, dont M. Churchill, de l'échec d'un projet qu'il aurait sciemment « torpillé ». Le Gouvernement ne voulant pas accepter la paternité du projet, force fut donc à ses défenseurs et partisans de renoncer momentanément à faire prévaloir leurs idées.

Ce projet Salisbury fut-il un pas de plus fait en avant dans le chemin ardu qui mène à la réforme de la Chambre des Lords ? Deux opinions de premier ordre se sont confrontées à ce sujet, exprimées, l'une, par le *Times*, l'autre par le *Manchester Guardian*. Dans son éditorial du 10 mai 1934, intitulé : « De la réforme de la Chambre des Lords », le *Times* déclare : « Le projet Salisbury n'a rien de ce qu'il faut pour susciter un mouvement d'opinion favorable au principe qu'il défend, pas plus que pour s'attirer l'appui bienveillant du monde officiel ; cependant, il n'en constituera pas moins un chaînon de plus de cette longue chaîne de projets de réforme qui, pour ne pas avoir fait encore toute la lumière sur la question, permettent cependant d'entrevoir mieux chaque jour la tournure que serait susceptible de prendre une réforme jugée indispensable par beaucoup. Il ne faudrait pas voir en effet un reniement quelconque dans la décision prise par le Gouvernement, décision qui lui a été dictée par le désir impérieux qu'il a de tenir les engagements contractés en 1931 avant de prendre ses responsabilités dans une question de doctrine et de politique pure. » L'attitude conservatrice traduite avec quelque peu de réserve par le *Times* a été résumée plus vigoureusement dans un discours fait à la Chambre des Lords le même jour, par l'archevêque de Canterbury. Il déclara que, pour lui, la Chambre ne perdait nullement son temps quand elle s'efforçait de présenter au Parlement et au peuple britannique un plan aussi

clair et complet que possible des modifications qu'il serait bon d'apporter à la Chambre actuelle pour lui rendre son autorité de naguère.

L'opinion contraire était soutenue dans l'éditorial du *Manchester Guardian* du 12 mai 1934, intitulé: « La porte branlante ». « Les Lords viennent de passer trois journées charmantes à discourir de leurs vertus... à présent, l'affaire est enterrée, jusqu'à la prochaine fois !... »

Le Gouvernement a décliné l'offre qui lui était faite de prendre la question à son compte, mais ce débat de portée nulle et purement académique n'enaurapasmoins été très instructif. Il a montré, en effet, combien il serait difficile de tomber d'accord le jour où un Gouvernement se jugerait qualifié et assez fort pour entreprendre une réforme de la Chambre des Lords. Des projets fantaisistes on n'en a que faire, mais à l'intérieur même du parti conservateur se révèlent de profondes divergences de vues sur des points essentiels du problème et ainsi s'explique souvent le peu de flamme et de conviction que ses membres mettent à défendre des projets dont leurs collègues sont pourtant les auteurs. Les seules idées qui paraîtraient réunir l'approbation générale, ne figurent pas dans le projet Salisbury et ont été condamnées par les conservateurs eux-mêmes, il y a quelques vingt-cinq ans, à savoir la création de pairs à vie et la possibilité de ne pas adresser à des pairs jugés indésirables ou sans expérience aucune, leur ordonnance de convocation. Comme disait Lord Bagehot: « La Chambre des Lords a toujours rejeté l'inappréciable opportunité d'être tacitement réformée, pareille occasion ne se retrouve pas toujours. » Ainsi, d'après l'organe libéral, le problème de la réforme ne serait qu'un mythe...

On serait tenté de le croire, après avoir constaté que cette réforme, si généralement admise aujourd'hui, marque désespérément le pas alors même qu'il se trouve à la Chambre des Communes une forte majorité pour la voter. A la fin du mois de mai 1934, 163 membres du Parlement présentèrent à M. Baldwin une motion dans laquelle ils exprimaient leur conviction qu'une

modification constitutionnelle était nécessaire avant les prochaines élections. En novembre de la même année, désireux de connaître les réactions qu'avait suscitées leur motion au sein du Gouvernement, ces mêmes Parlementaires se rendirent en délégation auprès de M. Baldwin. Le Lord Président du Conseil déclara sans ambage à ses collègues du Parlement que « pendant les douze prochains mois, le Parlement n'aurait pas de temps à consacrer à la discussion d'un projet de réforme de la Chambre des Lords ». De fait, en juin 1935, aucun élément nouveau n'avait été apporté au problème et il semble bien, dans ces conditions, que ce n'est pas encore au cours de la présente législature, que la réforme sera votée.

Conclusion

Ainsi, l'avenir de la réforme est chose bien délicate à prédire : de quoi demain sera-t-il fait ? La « vieille dame » vivra-t-elle encore longtemps paisible et respectée dans l'orgueil de ses privilèges ? Les hommes s'ingénieront-ils, les uns, à lui insuffler une vigueur nouvelle, les autres à vouloir la mettre au tombeau ? La querelle semble ardente et n'est que platonique.

Il y a quelques cinquante ans, Gambetta s'adressant aux opportunistes, leur disait en parlant de l'Alsace-Lorraine : « Pensons-y toujours, n'en parlons jamais. » Aujourd'hui comme hier et comme demain, sans doute, tout Anglais soucieux de ne pas fausser ce mécanisme à évolution lente qu'est la Constitution Britannique, souscrira à un mot qui fit fortune sur les bancs des Communes lors de la discussion d'un projet de réforme de la Chambre des Lords : « Parlons-en toujours, n'y réfléchissons jamais. »

DEUXIEME PARTIE

LA CHAMBRE DES LORDS ACTUELLE

Parlons-en toujours... Avant de nous attaquer au Problème de la réforme proprement dite, étudions, en effet, l'institution telle qu'elle subsiste encore de nos jours et efforçons-nous de la dépeindre sous son aspect à la fois attachant et désuet.

La Chambre des Lords apparaît comme la clef de voûte majestueuse des institutions politiques anglaises. Elle n'est en rien comparable et ne doit pas être comparée à une quelconque des Chambres hautes instituées dans le monde. En effet, la Chambre des Lords ne doit sa formation à aucune Convention Nationale, son existence n'est inscrite dans nulle Constitution écrite. Ses pouvoirs comme ses privilèges sont le seul fruit d'une longue expérience non codifiée du Gouvernement parlementaire; en ce sens, elle fait donc partie intégrante de la Nation et s'attaquer à elle semblerait à beaucoup vouloir oublier ces forces lentes et progressi-

ves qui, à travers le processus des faits, ont façonné peu à peu la Nation. Toutes ces raisons font qu'il sied de regarder vivre et travailler la Chambre des Lords actuelle avant de se prononcer sur les réformes dont elle pourrait faire l'objet.

CHAPITRE PREMIER

La Salle des Séances

Sur la rive gauche de la Tamise, à l'extrémité de la belle artère de Whitehall, qui est en quelque sorte un agglomérat de ministères, se trouve une des plus pures merveilles architecturales de Londres : le palais de Westsminster. De chaque côté de Westminster Hall, que construisit Guillaume Le Roux au XI^e siècle et qui échappa aux flammes en 1830 lors de l'incendie du Palais se dressent, d'une part, la Chambre des Communes et sa tour où Big Ben tonne les heures et où un feu, dans la lanterne, dit aux passants que les députés sont au travail, et la Chambre des Lords, d'autre part. Cette dernière donne sur une terrasse en bordure du fleuve. Véritable glacière l'hiver, cette terrasse est l'un des endroits de Londres les plus recherchés en été ; on y prend le thé et on y reçoit les étrangers de marque de passage à Londres.

La salle où siège la Chambre des Lords date d'une centaine d'années seulement. De style gothique, elle donne bien plus l'impression d'une chapelle désaffectée que d'une Chambre législative moderne. L'atmosphère est lourde et sombre et dans la lumière trouble, les dorures et les notes brillantes s'estompent pour plonger le visiteur dans le recueillement. Les motifs des vitraux peints, aux reflets éclatants, représentent des vies de saints du Moyen-Age. Entre ces vitraux, de pesantes statues en

bronze, des chevaliers en armure, achèvent de donner à l'ensemble un caractère médiéval. De magnifiques fresques couvrent les murs et évoquent des scènes des premiers temps de la Nation. Tout ici se fait l'écho du passé. A une des extrémités de la salle, sous un baldaquin séparé du reste de la salle par des grilles finement ciselées, se trouve le Trône, richement sculpté et recouvert d'un dais ; il resplendit d'or et étincelle de pierres précieuses ; il est recouvert d'un velours cramoisi brodé aux armes royales. C'est là que le Roi prend place à l'ouverture solennelle du Parlement, ayant autour de lui les trois Etats du Royaume : lords spirituels, lords temporels et Commoners ; devant le Trône mais légèrement en contrebas et à peu près au centre de l'un des côtés de la Salle, qui est rectangulaire, on peut voir un canapé — jadis simple sac de laine — où siège le Lord haut chancelier qui préside l'assemblée. A droite et à gauche du Lord chancelier et se faisant face, de longues banquettes recouvertes de maroquin rouge : c'est là que prennent place les pairs au cours des sessions. D'un côté siègent les Lords partisans du Cabinet en fonction, de l'autre, les membres de l'opposition. Les deux premiers rangs de chaque côté sont réservés, d'une part aux Ministres, d'autre part aux Chefs de l'Opposition. Ce sont les « Front benches » que sépare la table où siègent les Clerks. Point de tribune et ce n'est pas un des moindres sujets d'étonnement pour les habitués de la formule des hémicycles. Seuls les occupants des « Front benches » ont la faculté de s'approcher de la table des Clerks et d'y poser leurs papiers. Tous les autres membres parlent de leur place ... « De quoi tordre le cou à l'éloquence », écrit M. A. Maurois !... Un peu en retrait, quelques bancs sont spécialement réservés aux membres du clergé d'abord et à ceux qui, n'ayant opté pour aucun parti, désirent demeurer à part. Tout autour de la salle court une galerie où prennent place en particulier les paires et d'où peuvent assister aux séances le corps diplomatique, d'une part, et le public, en petit nombre, d'autre part.

CHAPITRE II

Composition de la Chambre des Lords

Présidée par le Lord chancelier, la Chambre des Lords comprend aujourd'hui 776 membres qui se décomposent ainsi :

1° 67 pairs à des titres divers, soit : 16 pairs représentatifs d'Ecosse, 18 pairs représentatifs d'Irlande, 26 lords spirituels (archevêques et évêques) 7 law-lords.

2° 709 pairs à titre héréditaire, soit : 25 ducs, 27 marquis, 131 comtes, 73 vicomtes, 453 barons.

28 pairs mineurs ne sont pas admis à siéger et ne figurent pas dans ce que l'annuaire — avec une certaine hardiesse — qualifie « d'effectif des votants ».

SECTION I : *La pairie non héréditaire*

Elle fait simplement figure d'exception à la Chambre Haute :

La Chambre des Lords comporte d'abord un certain nombre de membres électifs. En effet, lors de leur union à l'Angleterre, l'Ecosse comme l'Irlande avaient chacune leur collège de pairs ; il ne fut pas question de supprimer ce qui était héréditaire mais il fut convenu que ces pairs éliraient un certain nombre d'entre eux pour les représenter au Parlement. C'est ainsi que les 16 pairs

écossais qui siègent à Westminster, en vertu de l'Act d'Union de 1707, sont élus par l'ensemble des pairs écossais pour la durée d'un seul Parlement. Mais par suite de l'interdiction qu'il y a pour le Roi de créer de nouveaux pairs écossais et, du fait que nombre de ceux-ci ont été élevés à la pairie du Royaume-Uni, il n'y a plus guère aujourd'hui que 15 pairs écossais qui ne fassent pas partie du Parlement.

Les pairs Irlandais eux, sont représentés à la Chambre des Lords par 26 des leurs, élus à vie. Leur situation depuis la création de l'Etat libre d'Irlande, est devenue quelque peu anormale. D'ailleurs, depuis l'Act Constitutionnel de l'Etat libre de 1922, on ne procède pas au remplacement des vacances qui surviennent parmi eux, par suite de décès; en effet, l'Irlande du Sud étant devenue un simple dominion, le poste de Lord Chancelier d'Irlande a été aboli et il n'est personne en conséquence, à qui l'on puisse en référer pour faire procéder, comme le veut l'Act d'Union de 1800, à l'élection d'un nouveau pair Irlandais; ainsi s'explique que nous ne trouvions plus aujourd'hui que 18 pairs Irlandais à la Chambre des Lords.

Il existe d'autres pairs à vie au sein de la Chambre des Lords. Ce sont tout d'abord les Lords spirituels qui constituent l'élément le plus ancien de la Chambre; ils avaient place non seulement au Common concilium of the Norman and Angevin Kings » mais aussi dans le « Witenagemot » anglo-saxon. Ils furent convoqués au Parlement modèle de 1295 par Edouard I^{er} et ont constitué la majorité de la Chambre jusqu'à l'époque de la Réforme. Ils siègent aujourd'hui à raison de leurs fonctions et de leur dignité ecclésiastique et non pas comme on a pu le soutenir, en tant que conseillers de la Couronne. Cependant, jusqu'au milieu du XIX^e Siècle, on a considéré que, constituant un ordre dans l'Etat, ils avaient un titre historique à siéger et c'est pourquoi jusqu'en 1847, tous les évêques anglicans étaient d'office membres de la Chambre des Lords. Mais cette année-là on créa un nouvel Evêché à Manchester et il fut décidé

que le nombre des Lords spirituels siégeant et votant au Parlement ne serait pas augmenté par le fait de cette création ; c'est pourquoi il y a plusieurs évêques anglicans — 7 actuellement — qui ne font pas partie de la Chambre des Lords. Sont Lords de droit : les 2 archevêques de Canterbury et d'York, les Evêques de Londres, Durham, Winchester et pour les autres Evêques, quand un siège est vacant, celui d'entre eux le plus ancien dans ses fonctions sans qu'il soit fait de distinction entre les Evêques. Toute dignité ecclésiastique présentant un caractère nettement personnel, la pairie est ici viagère.

Il est pour terminer une dernière catégorie de Lords qui ne le sont pas au titre héréditaire : ce sont les law-lords ou Lords of appeal in ordinary, créés par l'Act de 1876. A côté de ses fonctions législatives, la Chambre des Lords possède des attributions judiciaires importantes qui nécessitent de la part de ceux qui les exercent de fortes connaissances juridiques et techniques. Aussi, devant l'insuffisance manifeste dont faisait preuve à cet égard la grande majorité des membres de la Chambre, l'Act de 1876 autorisa la Couronne à créer des « Lords lawyers » au nombre de deux, choisis dans des catégories déterminées de juristes, qui siègeraient à la Chambre des Lords tant qu'ils conserveraient leurs fonctions principales de Lords d'Appel en service ordinaire ; de 2, ces law-lords passèrent à 4 ; puis à 6 en 1913, à 7 aujourd'hui et sont depuis l'Act de 1887 de véritables pairs à vie créés en vertu de la Loi. Ce sont, en général, d'anciens avocats ou magistrats qui trouvent dans ces fonctions solennelles, avec un titre de baron, le couronnement de leur carrière.

La pairie à vie n'était donc pas chose inconnue aux Anglais et en 1856, la Reine Victoria chercha à en faire admettre définitivement le principe : elle conféra le titre de Baron à Sir James Park (Baron Wensleydade) « for and during the term of his natural life ». Mais, la Chambre des Lords communiqua ces lettres patentes au Comité des Privilèges qui, après examen des précédents qui existaient en la matière, déclara qu'à son avis, de

telles lettres ne donnaient pas au bénéficiaire le droit de siéger et de voter à la Chambre des Lords. Celle-ci suivit le Comité dans ses conclusions et Sir James fut fait tout aussitôt pair héréditaire par la Reine. Des efforts ont été tentés à diverses reprises par la suite, pour introduire à la Chambre des Lords des pairs à vie. C'est ainsi que Lord Russell en 1869 voulut faire nommer 28 pairs à vie, mais il se heurta à la résistance de la Chambre des Lords qui repoussa le bill en troisième lecture par 106 voix contre 76. Des projets similaires ont été soutenus par des hommes comme Lord Duraven et Lord Carnarvon, enfin par Lord Salisbury lui-même en 1888, mais restèrent toujours sans effet.

SECTION II : *La pairie héréditaire.*

Ses origines. — Son histoire.

Dans son essence même et en dehors des cas exceptionnels que nous venons d'étudier, la Chambre des Lords est une assemblée héréditaire; il est curieux de remarquer pourtant, en parcourant son histoire, que ce caractère d'hérédité n'était pas primitivement attaché à cette institution et qu'aujourd'hui, par ailleurs, un grand nombre de membres de cette assemblée siègent en vertu du choix qui a été fait de leur propre personne.

La Chambre des Lords n'a été à son origine qu'une réédition de l'ancien Magnum Concilium. Le Professeur Pollard nous en donne les raisons dans son « Histoire du Parlement ». Les premiers Parlements, nous dit-il, étaient de simples meetings qui réunissaient le Roi, le Clergé, les Barons et les Députés élus par les Villes et les Bourgs. Il n'y était pas question de légiférer, mais, le plus souvent, de se consulter sur l'opportunité qu'il y avait d'accorder tel subside que demandait le souverain. Un jour vint où, par suite du nombre croissant des congressistes, il fallut se scinder en deux groupes : c'est à partir de ce jour-là que les barons commencèrent à délibérer avec les prélats, en souvenir du temps où ils

se trouvaient déjà réunis au sein du *Magnum Concilium*.

Les Chevaliers des Comtés se joignirent de leur côté à leurs collègues-députés élus des villes et des bourgs.

Cette scission fut donc purement accidentelle et on peut tout au plus affirmer qu'elle groupa les gens qui avaient le plus d'affinités communes. Elle n'en eut pas moins pour résultat de donner deux assemblées législatives au pays qui prirent les noms de : *House of Lords* et *House of Commoners*. La première n'était qu'une survivance des choses du passé, la seconde, la Chambre Populaire, était celle de l'avenir.

A ses débuts, la Chambre des Lords avait le caractère d'une véritable cour féodale. Y siéger était un droit propre à chacun des vassaux, droit attaché à la Tenure ; c'est à ce seul titre que ducs, comtes et barons étaient convoqués personnellement par le Roi en son Parlement. Le Roi ne faisait appel en effet à chacun d'eux qu'en sa qualité de grand propriétaire disposant d'une importante force armée et ayant par conséquent son mot à dire au Parlement. Chaque pair ne venait donc que représenter et défendre ses propres intérêts et sa convocation était bien plus un droit qu'une faveur. En mourant, ces grands propriétaires transmettaient leurs terres à leur fils aîné et celui-ci était convoqué à son tour personnellement par le Roi, au même titre que son père et nullement en tant qu'héritier de celui-ci.

La pairie anglaise d'alors n'était en rien une représentation du pays et chacun de ses membres avait la faculté — elle l'a encore actuellement, mais en vertu d'une simple grâce du Roi — de voter par procuration. Autre trace du caractère personnel du « *Writ* » de cette époque : tout pair avait la faculté de protester contre une décision de la Chambre des Lords. Par contre, ce « *Writ* » avait si peu le caractère d'un mandat héréditaire que, dès la fin du XIII^e siècle, le Roi Edouard I^{er}, lors de ses premières convocations au « *Parlement Modèle* » restreignit purement et simplement le nombre des barons normalement appelés au *Magnum Concilium*.

Avec Edouard I^{er} va donc disparaître la corrélation originelle entre Land et Writ — entre la Tenure et la Convocation — et, dorénavant, seul le bon plaisir du Roi confèrera le droit de siéger à la Chambre des Seigneurs ; le souverain fera désormais une faveur à un de ses sujets en le convoquant et bientôt l'usage voudra que le souverain puisse, par lettres patentes, créer des paires qui se transmettront de père en fils héréditairement.

Le premier cas connu d'une pairie ainsi accordée, est celle conférée à Sir Richard Freynes créé Lord Dacre, alors que la terre était aux mains d'une autre branche de sa famille. Le nouveau pair n'allait pas siéger en vertu d'un droit personnel, mais en tant que représentant de la Nation désigné par la Couronne et non pas, comme certains l'ont soutenu, comme délégué d'un des Etats du Royaume. Nous en trouvons la preuve dans une disposition fameuse du XV^e siècle qui dit que toute personne qui peut prouver qu'un de ses ancêtres a été régulièrement convoqué par le Roi en son Parlement, en qualité de " pair du Royaume ", se voit conférer automatiquement le droit de siéger à la Chambre des Lords, en vertu de la loi anglaise de primogéniture.

Cependant, les heures troubles dans lesquelles se débattait alors la monarchie anglaise, ne permettaient pas encore au Roi de s'en tenir toujours à sa seule volonté dans le choix de ceux qu'il convoquait en son Parlement. Les premiers Plantagenet, en effet, en lutte incessante avec une partie de leurs vassaux, sans cesse révoltés, durent bien souvent, pour se procurer subsides et troupes, envoyer un Writ à certains de leurs barons qui, pour être susceptibles de leur venir en aide, étaient pourtant loin de leur être acquis d'avance... Ce n'est qu'à la suite de la guerre des deux Roses et de la victoire remportée par le parti royal d'Henri VII, que la Couronne put profiter de l'état d'épuisement dans lequel se trouvait plongée la noblesse du pays pour restaurer l'autorité royale et pour dicter sa volonté aux barons. Henri VII et son successeur vont faire, dès lors, une véritable sélection parmi les barons, ne convoquant plus

que ceux des « Grands » du pays qui avaient bien servi la cause de la Couronne. C'est ainsi qu'au premier Parlement d'Henri VII, à la fin du xv^e siècle, nous ne trouvons que 29 barons convoqués. Au cours des règnes de Henry VIII, de Mary, d'Edouard VI, d'Elisabeth, le nombre des pairs n'augmente pas d'une trentaine et, à la fin du xvi^e siècle, on ne compte guère qu'une soixantaine de pairs.

Les choses changèrent avec les Stuart qui, grands seigneurs, se plaisaient à distribuer les honneurs avec complaisance et largesse. Jacques I^{er} créa soixante-deux pairs, Charles I^{er} cinquante-neuf, Charles II soixante-quatre; on ne laissa pas à Jacques II le temps d'en faire autant, mais il éleva pourtant, au cours de ses trois années de règne, huit de ses fidèles à la pairie. Ainsi, en moins d'un siècle, les Stuart avaient nommé trois fois plus de pairs que les Tudor en trois siècles; mais, entre temps, la guerre civile qui éclata entre le Roi Charles I^{er} et son Parlement, avait fait des ravages dans les rangs de la noblesse et ceci explique que nous ne trouvions que cent soixante-six pairs à la Chambre des Lords à l'avènement de Guillaume d'Orange. Ce dernier, soucieux de se concilier à peu de frais la noblesse du pays, suivit l'exemple de ses prédécesseurs et créa, en peu de temps, plus de trente nouveaux pairs; quant à la Reine Anne, il lui fallut faire une fournée de douze pairs pour faciliter la tâche des tories dans la conclusion du Traité d'Utrecht.

C'est alors que se plaça un fait capital dans l'histoire de la Chambre des Lords : le Comte de Sunderland, whig intransigeant, introduisit en 1719 le Peerage bill qui devait mettre fin à la pratique des fournées de pairs et conserver à la Chambre Haute son caractère hiérarchique. La Chambre des Lords, disait-il, ne devait pas être soumise aux caprices des différentes factions au pouvoir. Sir Robert Walpole fit écarter le projet qui, s'il était passé, aurait eu pour effet, disait-il, d'empêcher le recrutement des pairs parmi les plus grands esprits du pays et de transformer la Chambre des Lords en une

caste fermée et impénétrable. Par ailleurs, il dénonçait le danger d'un pareil bill dont l'adoption aurait privé la Couronne d'une des plus gandes prérogatives que lui donne la Constitution, la « Safety Valve », qui permet à tout moment de mettre fin à un conflit aigu entre les deux Chambres, en faisant une fournée de pairs; 1832 et 1911 devaient lui donner raison : la Chambre des Lords ne devait alors s'incliner que devant la crainte de fournées de pairs libéraux.

Les premiers George, encore mal acclimatés et toujours Hanovriens de cœur, vécurent en dehors des préoccupations de Palais et n'attachèrent qu'un intérêt des plus relatifs à la Pairie qui ne s'accrut, en plus d'un demi-siècle, que d'une quarantaine de membres. C'est George III qui, le premier, va faire de l'élévation à la pairie un instrument de gouvernement; jusqu'alors les souverains dispensaient leurs faveurs en toute liberté et faisaient de la pairie une récompense de premier ordre qu'ils accordaient soit à des hommes de premier plan, soit à des favoris. Dorénavant, l'attribution de cette dignité va avoir pour but essentiel de gagner un homme à une politique, tout en augmentant par là même le nombre des partisans de cette politique. La Chambre des Communes était, par ailleurs, composée essentiellement d'hommes qui devaient leur élection à tel ou tel grand propriétaire qui faisait la pluie et le beau temps dans sa circonscription électorale. Gagner ces châtelains à la cause du Gouvernement, tel devait être à présent le souci du Premier Ministre en exercice. Les Pitt, en particulier, pratiquèrent cette politique sur une grande échelle et la faisaient approuver d'autant plus facilement par leur souverain que celui-ci était atteint de débilité mentale. En cinquante ans, de 1750 à 1800, près de cent cinquante pairs furent créés dans ces conditions et le parti tory, tout en exerçant une véritable dictature sur le pays, donna à la Chambre des Lords ce caractère essentiellement partisan qu'elle ne devait plus perdre.

Les Pitt disparus, Georges III enfin mort, la lutte put reprendre plus égale entre whigs et tories; le XIX^e siècle

devait être le témoin de cette grande bataille livrée par le parti libéral aux tories ; mais, à cette époque déjà, la lutte coûtait cher et nécessitait sans cesse des ressources nouvelles. Fort heureusement, le XIX^e siècle marqua précisément le développement soudain et prodigieux de l'industrie et de la finance britannique et, parallèlement, celui des grandes fortunes. Les Magnats de ce monde nouveau furent dès lors vivement sollicités par les Whips des deux partis de la Chambre des Communes et les plus généreux d'entre eux furent récompensés de leur concours par l'octroi d'une faveur héréditaire, quand les hommes du parti qu'ils avaient soutenu arrivaient au pouvoir. Trois cents nouveaux pairs vont ainsi entrer à la Chambre des Lords au XIX^e siècle ; entrer est d'ailleurs beaucoup dire, car, pour la plupart, actifs et assoiffés de gain, ces hommes qui ont fait la grandeur de l'Empire Britannique, estimeront qu'ils ont mieux à faire que d'assister aux séances d'une Chambre médiévale et ne se serviront guère de leur titre que comme d'une façade.

Et nous en arrivons au XX^e siècle. Le pli est pris et ne fait que s'accroître : en moins de dix ans, les cabinets libéraux Bannermann et Asquith confèrent plus de cent pairies nouvelles, croyant, à tort du reste, pouvoir briser ainsi la résistance des Lords. Surviennent la guerre et les besoins pressants qu'elle engendre dans tous les domaines. M. Lloyd George est au pouvoir : il se moque volontiers de la Chambre des Lords que, tel Lord Chesterfield au XVIII^e siècle, il qualifie « d'hôpital pour incurables » ; aussi ne craint-il pas de négocier purement et simplement les titres de noblesse. La presse veut-elle élever la voix, il la muselle et installe les grands propriétaires de journaux à la Chambre des Lords. C'est M. Harold Sydney Harmswith, propriétaire du *Daily Mirror*, l'homme qui contrôle une grande partie de la presse, qui est fait Baron Rothermere en 1914 et Vicomte en 1919. C'est Lord Northcliffe qui est nommé Vicomte en 1917, mettant ainsi sous la main de M. Lloyd George les plus grands quotidiens du pays : le *Times*, le *Daily Mail*, l'*Evening News*, etc... Doit-il ali-

menter son trésor de guerre : il fait appel aux plus grosses fortunes du pays et laisse miroiter devant elles la perspective d'un titre héréditaire. C'est ainsi qu'un M. Guinness qui inonde le pays de sa bière est nommé Vicomte en 1918, qu'un M. William Lever, grand fabricant de savons, est fait Lord Leverhulme en 1917, que M. William Douglas Weir, Directeur d'une grande firme de pneumatiques, devient Baron Weir of Eastwood en 1918. Des scandales éclatent nombreux... Un de ses ministres ayant été impliqué dans une affaire de mœurs, M. Lloyd George n'hésite pas à étouffer l'incident par l'intermédiaire de riches industriels qui sont chargés d'acheter le silence de la presse et dont on fait figurer les noms par la suite sur la prochaine liste d'honneurs. Il faut reconnaître cependant, pour être juste, que M. Lloyd George réserve une grande place dans ses Lists of Honours, à ceux qui, au cours de la guerre, ont bien mérité de leur Patrie, ce qui entraînera une recrudescence de pairies accordées en récompense des services rendus dans des circonstances exceptionnelles. C'est ainsi que l'Amiral Jellicoe est fait Baron en 1917, au lendemain de la bataille du Jutland, puis nommé bientôt Vicomte. Le Maréchal Haig, nommé Baron en 1918, est élevé rapidement au titre de Comte. L'Amiral Beatty est fait Vicomte, le Général French, Général en chef des troupes anglaises sur le front français au début de la guerre, Vicomte en 1916 et Duc en 1921. M. Henry Kitchener succède à son frère Lord Kitchener, le célèbre Général et Ministre de la Guerre, car on ne voudrait pas qu'un titre aussi glorieux puisse tomber en déshérence.

La guerre terminée, M. Lloyd George n'oublie pas les intérêts de son parti et continue à distribuer des titres de noblesse en échange de sommes importantes versées aux fonds du parti. En six ans, de 1916 à 1922, Lloyd George crée ainsi quatre-vingt-onze pairies nouvelles.

Cette pratique de la vénalité des honneurs encore en usage aujourd'hui — le Gouvernement hongrois ne vient-il pas de créer une nouvelle distinction honori-

fique de « Conseiller du Gouvernement » —donnant droit au titre pompeux d'Illustrissime, — pour alimenter plus sûrement les caisses gouvernementales — n'a pas manqué d'émouvoir en Angleterre ceux dont le prestige ne pouvait que se ressentir de pareilles façons d'agir : les Lords eux-mêmes Lord Selbourne, dès 1914, présenta une résolution aux termes de laquelle les souscriptions aux caisses du parti au pouvoir ne devaient pas constituer un titre à l'obtention d'une dignité quelconque. Mais, devant le peu de cas que les gouvernements libéraux semblaient faire de cet avertissement, plusieurs Lords, représentants de l'aristocratie traditionnelle, déposèrent, à la fin de 1917, une motion dans laquelle il était spécifié que le « Premier » serait tenu, à l'avenir, lorsqu'il présenterait des noms à Sa Majesté, de faire une déclaration pour assurer le Roi que ses candidats n'avaient versé ou ne verseraient rien à la caisse du parti en échange du titre alloué. Il fut même question, en 1922, d'instituer une commission chargée de rayer de la liste des candidats les noms de ceux dont les antécédents ne paraissaient pas justifier leur inscription sur une liste d'honneur. On n'avait pas été sans remarquer, en effet, que la plupart des pairs créés par M. Lloyd George n'étaient guère venus qu'une seule fois au Parlement pour éviter d'avoir à s'expliquer trop longuement sur les raisons de leur nomination ; ils se contentaient donc de venir prêter le serment initial, après avoir entendu lecture du « writ of summons » par lequel le Roi les convoquait en son Parlement.

Au surplus, ces roturiers nouvellement promus ne faisaient pas toujours preuve de tact dans le choix d'un titre et provoquaient des protestations dans le pays. Ce fut le cas, en 1920, d'un certain Lord qui prétendit se dénommer tout simplement Lord Nelson ; la Commission d'épuration des titres nobiliaires s'y opposa formellement, bien qu'il fut prouvé qu'il y avait dans le pays natal de ce Pair une bourgade portant ce nom ; il dut se rabattre sur un titre rappelant le Dominion dont il était originaire. En 1923, le Baron Leverhulme, lorsqu'il de-

vint Vicomte, ajouta à son nom l'épithète locatif de Lord des Iles Occidentales (îles situées à l'ouest de l'Ecosse). Les Ecossais se sont fâchés, estimant qu'il pourrait y avoir confusion avec l'épithète de « Lord of the Isles » qui appartient au Roi.

En pratique, les choses aujourd'hui se passent de la manière suivante : la promotion de nouveaux pairs auxquels le pouvoir royal confère le titre de Lord, fait l'objet chaque année de deux listes « des honneurs » publiées à l'occasion du 1^{er} janvier et de l'anniversaire de Sa Majesté. La dernière promotion a eu lieu le 3 juin dernier, lors du Jubilé des Souverains britanniques. Ce sont trois membres du Conseil privé, qui ne font pas partie du cabinet et tous hommes d'une honorabilité parfaite, qui sont chargés de réviser les listes dressées par le Whip de la majorité. Mais, le fait que ces trois hommes sont nommés par le Premier Ministre lui-même, qui peut, à tout moment, les suspendre de leurs fonctions, situe ce contrôle à sa juste valeur. Il est bien rare, d'ailleurs, qu'ils essaient de freiner les demandes faites par le Gouvernement, et c'est ainsi que, de 1922 à 1932, on doit enregistrer la création de quatre-vingt-quatorze nouvelles pairies. Nous touchons ici à une des raisons qui militent le plus en faveur d'une révision de la composition de la Chambre des Lords ; vouloir laisser les choses en l'état où elles sont, c'est admettre la dévalorisation graduelle et bientôt complète de la pairie : quel prestige pourrait bien avoir dans une vingtaine d'années, une assemblée législative qui comportera alors, au rythme des créations actuelles, plus de mille membres ? N'est-ce pas là une condamnation de l'institution et le fait qu'une cinquantaine de membres de la Chambre des Lords, tout au plus, peuvent justifier d'un titre remontant au XVI^e siècle, ne vient-il pas à l'appui de la thèse de ceux qui se refusent à voir dans la Chambre des Lords une assemblée composée d'hommes de vieille souche aristocratique, apportant avec eux, selon le mot du publiciste Burke, « l'expérience accumulée des générations mortes ».

CHAPITRE III

Tableau de la Pairie actuelle

Cette Pairie, comment faut-il se la représenter ? Garder le sens de l'impartialité est fort délicat en la matière. Le lecteur du *Manchester Guardian* a l'impression qu'il est en présence d'une institution parfaitement insignifiante et inoffensive d'ailleurs, celui du *Daily Herald*, d'une assemblée inutile et composée d'une manière détestable, cependant que l'abonné de l'*Illustrated London News*, un des plus grands hebdomadaires anglais, aurait tendance à croire que toute la vie de la Nation gravite autour des faits et gestes de cette caste héréditaire. Il est néanmoins certains points au travers desquels l'observateur attentif peut conclure.

Les Lords constituent l'élément le plus notable de la Société anglaise d'aujourd'hui et, dans l'esprit de tout Anglais, il faut qu'il y ait éternellement un Lord et une Lady Londonderry, un duc et une duchesse de Sutherland, un marquis et une marquise de Salisbury, un comte et une comtesse de Pembroke, un duc et une duchesse de Malborough, mais il n'en reste pas moins vrai que ces familles de lords, porteurs de noms historiques,

coudoient dans leurs rangs de nouveaux venus sortis du peuple et propulsés vers les hauteurs par toutes les classes de la Nation, que ces hommes aient noms : marquis de Reading, lord des Cinque Ports, ancien vice-roi des Indes, alias Rufus Isaacs, autrefois petit clerc d'avoué ou lord Snowden, ex-chancelier de l'Echiquier et à ses débuts petit fonctionnaire ou encore lord Snell attaché pendant plusieurs années de sa jeunesse comme groom au service d'un grand hôtel de Londres. C'est dans cet esprit de perpétuel renouvellement qu'il faut trouver le secret de la force de rayonnement toujours égale de l'aristocratie anglaise. C'est pour avoir refusé de se prêter à une refonte quelconque de leurs cadres trop étroits que tant d'aristocraties européennes sont mortes, exsangues, ancrées dans leurs privilèges faits surtout d'arbitraire.

En Angleterre, au contraire, une notion domine toute la vie sociale du pays : la conception unitaire du temps. C'est en ce sens que l'on peut dire qu'il n'y a pas de noblesse de fraîche date, dans le sens méprisant que nous attachons à ce mot sur le continent ; en effet, dans la pensée de tout Britannique, la durée de la récompense que le Roi confère à l'un de ses sujets doit être proportionnée non pas à la durée méprisable d'une vie humaine, mais à la durée indéfinie de l'Etat anglais. Le duc de Malborough ou le duc de Wellington ayant gagné pour le compte de la Nation des batailles dont les effets n'ont pas cessé de se faire sentir dans le monde, il serait injuste et dommageable pour l'esprit public que la récompense s'arrêtât aux jours d'un homme mortel. La reconnaissance de la Nation, dépassant l'individu, il y aura donc de génération en génération, jusqu'à la plus lointaine postérité, un Malborough, un Wellington, dont les noms évoqueront devant la Nation de grandes dates de son Histoire. Mais cette perpétuité d'honneur, s'il importe à la gratitude anglaise de pouvoir la manifester éternellement, il faut aussi la limiter au représentant direct de la figure illustre ; autrement dit, dès la seconde génération, le fils d'un fils cadet d'un duc de Malborough

redevient M. Churchill tout court; c'est ce qui explique que les Commons comptent dans leurs rangs tant de nobles revenus à l'état de simples citoyens. Cet effacement noblement consenti de l'aristocrate anglais et ce désir de servir son pays à telle place qui lui est assignée, a quelque chose du Cincinnatus romain retournant à sa charrue, son devoir d'Etat accompli.

Tel est donc l'esprit qui préside à l'évolution de la pairie; les titres se créent et se perdent: l'aristocratie reste. C'est parce qu'elle est demeurée un organisme vivant et souple que la pairie a conservé tant de prestige auprès du peuple anglais; c'est en cela aussi qu'elle se différencie essentiellement de toute autre noblesse européenne et, plus particulièrement de notre aristocratie d'avant 1789. Elle a cependant des points communs avec cette dernière: dans les salons du XVIII^e siècle, où l'on rivalisait d'esprit et de galanterie, la noblesse française, en coquetterie avec le monde des philosophes, se piquait de régenter les idées et les mœurs du moment. Il en est de même pour certains lords anglais d'aujourd'hui. Il leur arrive souvent de taquiner la Muse et d'écrire soit pour des quotidiens, soit des romans; leurs loisirs sont nombreux et ils se taillent parfois une place enviable dans le monde des belles-lettres. Ils prennent sous leur patronage nombre de jeunes écrivains et artistes, fondent des musées, exposent dans les salons de peinture, créent des chaires dans les Universités et consacrent leur fortune à des œuvres philanthropiques. Mais, contrairement à ce qui se passait en France, au XVIII^e siècle, ils restent en contact étroit avec le monde du travail et, plus particulièrement avec celui de la Cité et de la Finance. Certes, des mésalliances toujours plus nombreuses venaient placer aux côtés des seigneurs du XVIII^e siècle des femmes du monde de la riche bourgeoisie d'alors, mais ces unions avaient précisément pour but d'éviter à des aristocrates de connaître « l'humiliation d'une vie de travail »... ils ne voulaient être que des hommes de cour, devinrent vite ainsi des parasites et quand la Révolution éclata, le pays ne se ressentit nul-

lement de la disparition d'une classe sociale qui n'avait plus de véritable raison d'être.

En Angleterre, il en va tout autrement. Le Buckingham d'aujourd'hui est fait d'austérité et de principes sévères... Aussi, les nobles d'Angleterre, même si l'envie leur en venait, ne perdraient pas leur temps aux abords du Palais Royal. Il y a d'abord ceux qui représentent les intérêts de la propriété terrienne et qui jouent souvent dans leur district rural un rôle social considérable ; ils sont ainsi 250 à la Chambre des Lords qui possèdent à eux seuls près de trois millions d'hectares de terres. Ces hommes possèdent, en effet, de véritables royaumes privés, qu'ils tiennent de leurs aïeux, Cavaliers et Puritains, auxquels furent distribuées aux XVI^e et XVII^e siècles les vastes terres de l'Eglise. C'est dans de vieux manoirs perdus au milieu de domaines immenses que beaucoup de familles aristocratiques continuent à résider la plus grande partie de l'année, et c'est aux grands propriétaires qui ont une maison à Londres que l'on doit l'institution du week-end, laps de temps pendant lequel ils reprennent contact avec leurs fermiers et leurs terres. « Là, écrit Kipling, ils retrouvent, avec une émotion qu'ils cachent soigneusement, les gazons bien rasés, les rosiers de la terrasse et l'ombre de la vieille demeure qui s'allonge sur cet admirable feuillage des arbres d'Angleterre dont la teinte est le seul vert vivant du monde. » Là aussi, après s'être adonnés aux plaisirs sains de la pêche et de la chasse, ils s'intéressent à la vie du Comté, préconisant et finançant des remèdes au problème du chômage dans les campagnes. Propriétaires des maisons environnantes, ils s'inquiètent de la santé et de la moralité des habitants, chez qui ils ne dédaignent pas à l'occasion de prendre le « tea » familial. C'est dans cette simplicité aimable — et nullement démagogique — qu'il faut trouver une des raisons majeures du prestige qu'a conservé l'aristocratie dans le pays.

Bon nombre de pairs exercent aujourd'hui leur activité dans le monde des affaires et sont à la tête d'indus-

tries importantes. Plus de 300 d'entre eux sont administrateurs de Sociétés anonymes et, plus spécialement, dans les Compagnies d'Assurances (112), dans les Banques (70), dans les Chemins de fer (60) et dans les Sociétés qui ont adhéré à la Fédération des Industries Britanniques (80). Le prestige de leur fonction est grand et de là est née cette Institution du « Guinea-Pig Director » qui est le nom donné à un Lord nommé Directeur d'une grande firme et auquel est alloué un superbe traitement pour le seul avantage de l'honorabilité que son titre fait rejaillir sur l'affaire. Il en est qui se sont fait de véritables noms comme Administrateurs, tel Lord Askwith. A la vérité, cette corrélation étroite entre les Lords et le monde du commerce et de l'industrie résulte de ce que les nouveaux pairs sont recrutés le plus souvent de nos jours dans le monde des grandes entreprises où l'on trouve, par ailleurs, beaucoup de « self made men ». Ces hommes ont un sens aigu des besoins du moment et une connaissance approfondie des derniers perfectionnements apportés aux méthodes modernes ; ils sont ainsi susceptibles de jouer un rôle fort utile soit à la Chambre, soit dans les Conseils de Gouvernement. Ainsi s'explique leur choix et leur élection à la Pairie. En tout état de cause, on peut donc dire que la Pairie, loin d'être une institution de parasites, constitue une force vive de la Nation.

Ce serait une erreur de croire que le Lord d'aujourd'hui est toujours ce personnage cousu d'or que l'on désignait partout jadis du nom de milord. Cette illusion doit être dissipée : quelques descendants d'illustres familles possèdent encore de grosses fortunes et les pairs dont nous parlions plus haut, sont parfois à la tête d'entreprises énormes. On compte ainsi de grands financiers, tels Lord Rotschild et Lord Swaythling, des capitaines d'industries, tels Lord Pirrie et Lord Leverhulme, des propriétaires de journaux à grand tirage, tels Lord Beaverbrook et Lord Rothermere, de grands magnats tels Lord Incheape, Lord Lawrence of Kingsgate et surtout Lord Vestey du trust des viandes, dont la fortune

a été acquise d'une manière tellement anormale, qu'elle a fait l'objet d'une enquête en Argentine et de débats à la Chambre des Lords. Mais cela n'empêche pas qu'il y a longtemps que l'idée de richesse s'est dissociée de celle de noblesse. Ces dernières années surtout, plus d'un Lord a connu les vicissitudes du tribunal des banqueroutes à Carey Street... Certains, même, n'ont pas été à l'abri d'une condamnation : Lord Manchester et son collègue Lord Kelsant en ont fait récemment l'expérience. Ce dernier, en particulier, avait été condamné, en 1932, à un an de prison, pour avoir laissé passer, dans des prospectus d'appel de fonds de la Compagnie de Navigation qu'il présidait l'erreur volontaire d'un employé qui avait confondu les réserves de l'affaire et ses bénéfices... : la justice anglaise ne badine pas sur ce point. Sa peine purgée, Lord Kelsant reprit le chemin de la Chambre Haute et ses collègues lui firent voir alors, par leur empressement à venir lui serrer la main, qu'ils ne lui tenaient plus rigueur d'une faute qu'il avait expiée.

Plus d'un Lord aujourd'hui a transformé ses avoirs en Société Anonyme, suivant en cela l'exemple donné par le comte de Warwick dont la femme — fort avisée — fut longtemps le bras droit de M. Mac Donald.

Mais il est toute une catégorie de pairs et ce ne sont pas les moins nombreux, qui, comme leur nom de backwoodmen l'indique — vivent au fond de leurs bois ou sur leurs terres, dans des cantons retirés, difficilement, avec des moyens maigres et archaïques ; c'est pour eux que l'on ne craint pas de demander, avec le Duc de Buccleuch, pour qu'ils puissent venir à Londres et y mener un train de vie honorable au cours des sessions, que soit alloué aux Lords le même traitement que celui dont jouissent les Commoners.

A Londres, les quartiers aristocratiques de Mayfair, « so terribly nice » — P. Morand dixit — et de Belgravia abritent tout ce que la Pairie compte de noms célèbres et de fortunes assises et à l'abri des tempêtes de la Cité. Ces pairs habitent des hôtels sans couleur et sans âme datant de cette époque victorienne qui vit s'épa-

nourir une architecture d'une sécheresse et d'une monotonie sans pareil. Ici, c'est Apsley House offerte en 1820 par le Gouvernement au duc de Wellington, qui est comme la sentinelle avancée et la gardienne jalouse et sinistre — les volets en sont fermés depuis plus d'un siècle — d'un monde tout empreint de l'histoire du Passé; à Mayfair, ce sont les célèbres Maisons de Chesterfield, de Crewe, de Sunderland cependant, qu'à Belgravia les belles demeures entourent Eaton Square et qu'en bordure de Park Lane, Londonderry House reste le dernier joyau d'un endroit essentiellement élégant qui comptait les somptueux palais de Grosvenor et de Dorchester aujourd'hui transformés en Palaces.

Dans tous ces hôtels, le train de vie reste le même que celui déployé au temps des fastes de l' « Empire », et il arrive que les revenus, si importants soient-ils, d'un lord se révèlent à la longue insuffisants. Mais la force des traditions est telle que si quelque notaire, effrayé d'un semblable état de choses, venait à proposer à un lord de se séparer de son pâtissier italien adjoint à ses cuisiniers, le lord ne manquerait pas de répondre : Est-ce qu'un gentleman n'a plus le droit de manger un biscuit avec son sherry ? « Can't a gentleman have a biscuit with his wine »...

Bien qu'elle comporte toujours un certain nombre de membres qui se sont illustrés dans l'Armée, ou dans la Marine, et alors que la Grande guerre a valu un assez fort contingent de pairs de cette catégorie, on remarquera avec curiosité que cette Assemblée aristocratique qu'est la Chambre des Lords est loin de revêtir cependant un caractère spécifiquement militaire, comme ce fut le cas pour la plupart des autres noblesses d'Europe.

Nous trouvons aussi à la Chambre des Lords nombre d'hommes qui se sont signalés dans le cadre des services de l'Etat comme fonctionnaires du Civil Service ou surtout comme diplomates et comme administrateurs coloniaux; ce sont tous là gens susceptibles de donner aux débats une réelle ampleur par l'étendue des connaissances

ces qu'ils apportent dans le cours de la discussion ; ce sont ces hommes qui, pour avoir lutté à l'étranger ou dans l'Empire pour la grandeur de l'Angleterre, ont conservé la forte impression de l'interdépendance qui existe entre la Mère Patrie et ses Dominions et de la prudence qui doit présider aux rapports que l'Angleterre entretient avec les peuples étrangers, avec ceux d'Europe surtout.

Il en est d'autres qui exercent des professions libérales, tels ce Lord Ribblesdale, descendant d'une lignée de médecins célèbres, Lord Horder, grand chirurgien appelé récemment à la Pairie, et aussi Lord Duveen, le fameux antiquaire. Remarquons ici cependant que peu de grands hommes de lettres ont accepté la Pairie : c'est ainsi que ni Kipling, ni Wells, ni B. Shaw ne sont Lords.

La Chambre des Lords comprend dans ses rangs une forte proportion d'hommes ayant déjà une certaine expérience des affaires publiques : en 1933, il y avait **plus de** 150 anciens Commoners et parmi eux plus de 100 ministres ou anciens ministres, enfin, plus d'une centaine de maires de grandes localités et de conseillers de Comtés. C'est dans cette dernière catégorie que les « Premiers » choisissent de préférence leurs porte-parole aux Lords et c'est ainsi que sur les 19 Pairs qui furent ministres de 1919 à 1932, 14 avaient, au préalable, siégé à la Chambre des Communes.

Mais ce qui frappe la grande foule anonyme dans cette parure du royaume qu'est la Chambre des Lords, c'est de voir le 17^e comte de Derby prendre place aux côtés du 4^e duc de Wellington et du 21^e baron de Hastings, cependant que Lord Jellicoe, vicomte de Scapa, a pour collègue Lord Nelson, vicomte de Trafalgar, c'est aussi de retrouver réunis là, comme dans une fresque immense, tous les noms de ceux qui ont illustré l'Histoire de la Nation, Tennyson et Coleridge, Catslereagh et Peel, Stanhope et Walpole, Somerset et Essex, ces noms qui, pour n'être plus que des noms, n'en maintiennent pas moins la tradition d'une grandeur que les Anglais ne sont pas près de laisser périr.

CHAPITRE IV

Composition politique de la Chambre actuelle

Politiquement parlant, la Chambre des Lords n'est ni plus ni moins qu'un salon conservateur: le « Carlton Club », a-t-on dit d'elle.

En septembre 1933, les membres des différents partis se répartissaient de la manière suivante:

- conservateurs: 490.
- libéraux: 74.
- libéraux nationaux: 4.
- socialistes: 13.
- travaillistes nationaux: 7.
- indépendants: 1.
- ceux à opinion non exprimée: 151

(tous pour la plupart de tendance conservatrice).

A une époque où la politique travailliste trouve des échos si profonds dans le pays et où les champions du libéralisme ont si souvent triomphé, comment se fait-il que la Chambre des Lords ait si peu évolué dans sa composition? Pour les raisons suivantes: les libéraux ont renoncé à être sérieusement représentés à la Cham-

bre des Lords, les travaillistes ne veulent pas se résoudre à l'être.

Jusqu'à la fin du siècle dernier, la Chambre des Lords était une citadelle conservatrice : Gladstone, puis les libéraux au pouvoir au début de ce siècle, voulurent réagir et envoyèrent siéger une centaine des leurs à la Chambre Haute ; mais ils durent vite se rendre à l'évidence : le torisme exerce une étonnante puissance d'attraction sur l'aristocratie, si neuve soit-elle, et les Lords libéraux nouvellement promus passèrent presque tous dans les rangs conservateurs, se révélant rapidement adversaires résolus du Home-Rule Irlandais et de l'impôt progressif que soutenaient leurs collègues des Communes. Ainsi, il fallait renoncer à obtenir aux Lords une représentation équivalente à celle que les libéraux avaient aux Communes ; et ce n'est pas la moindre raison pour laquelle le Ministère Asquith-Lloyd George se résolut à briser la résistance d'une Chambre qu'il ne pouvait même plus conquérir par des listes d'honneur qui ressemblaient étonnamment à de véritables fournées de Pairs. Aujourd'hui, en outre, les libéraux n'ont plus de raisons valables de se plaindre : leur parti n'est-il pas plus exactement représenté aux Lords qu'aux Communes?...

La question de la représentation du labour-party aux Lords se présente sous un jour très différent. Il importe d'étudier les conditions dans lesquelles le mouvement travailliste a pris pied dans l'Assemblée la plus aristocratique du monde : les caractères de cette évolution dans la vie constitutionnelle du pays peuvent donner de précieuses indications sur les possibilités d'adaptation aux courants sociaux de la vie moderne d'une institution médiévale et sur l'avenir qui peut être réservé à la Chambre des Lords. Jusqu'en 1924, date de leur première arrivée au pouvoir, les travaillistes n'avaient pas accepté d'aller siéger à la Chambre des Lords : ils étaient les adversaires du système héréditaire et la Couronne ne peut créer que des pairs de cet ordre. Par ailleurs, recrutées pour la plupart dans les classes labo-

rieuses, les têtes du parti travailliste n'étaient pas en mesure, en général, de siéger dans une Chambre qui ne verse aucune indemnité parlementaire à ses membres. Enfin, pleins de méfiance pour la Pairie, les travaillistes ne se souciaient guère d'entrer un jour dans « cette cage dorée ». Mais, en 1924, le parti travailliste était appelé à prendre le pouvoir pour la première fois; il fallait à tout prix qu'il ait des porte-paroles à la Chambre des Lords et que, conformément à la coutume, le Ministère comprit un certain nombre de pairs. Le « Premier », M. Mac Donald « pour que le Gouvernement du Roi puisse continuer » s'efforça de parer au plus urgent et se contenta de proposer au Roi la création de trois pairs : Lord Arnold of Hale, son ami intime, ancien libéral, converti au socialisme après la guerre, et connu pour être un partisan décidé de l'impôt sur le capital — ce qui lui valut de devenir « paymaster » en 1929 — Lord Thompson, ancien officier d'élite, partageant sa vie entre les camps et la Cour; ses hommes, tout en l'adorant, le considéraient comme un franc politicien et les hommes politiques comme un bon soldat. Plus tard, il ne sut que trop bien concilier les deux : Ministre de l'Air, il devait mourir en service commandé dans la catastrophe du dirigeable R-101. Libéral de tendance, il se laissa gagner par les offres de M. Mac Donald et accepta de devenir Lord pour être nommé Sous-Secrétaire d'Etat de l'Air. Lord Olivier, enfin, un Fabien de la première heure celui-là, qui devait devenir à la Chambre des Lords le théoricien du parti travailliste. Déjà âgé et sans descendance, il crut pouvoir accepter un poste qu'il n'aurait pas à transmettre après lui, ce qui eut blessé ses plus intimes convictions. A ces trois hommes se joignirent deux membres particulièrement brillants de la Chambre Haute : Lord Haldane, ancien libéral créé pair en 1911 par Asquith qui en fit son lord haut chancelier de 1912 à 1915. Homme politique de grande valeur, c'était aussi un érudit; auteur de plusieurs « essais » de philosophie, il ne cachait pas sa sympathie pour les théories collectivistes.

Il devait se faire le champion de ces idées et leur donner un éclat incomparable à la Chambre des Lords. Lord Chelmsford enfin, dont la pairie n'avait pas été créée de son vivant (son grand-père avait été fait baron en 1858) était Vicomte depuis 1921. Ancien gouverneur du Queensland et de la Nouvelle-Galles du Sud, il fut vice-roi des Indes de 1916 à 1921 et était de la lignée des grands administrateurs anglo-saxons. Ancien conservateur, il n'en accepta pas moins de devenir ministre de M. Mac Donald, mais ne sembla jamais avoir été très convaincu du bien-fondé des idées qu'il défendait. Ainsi fut composée la première « équipe » travailliste de la Chambre des Lords.

Lord Olivier, mis à part, ils étaient tous d'origine et de souche libérale; le Premier n'avait pu convaincre aucun des siens d'aller siéger à la Chambre des Lords et avait dû se résoudre à ces compromis; d'ailleurs, l'alliance libéro-travailliste devait être de courte durée et jusqu'en 1929, la question ne se posait plus de trouver des âmes charitables dans le parti travailliste pour passer le Rubicon et devenir membre de la Chambre des Lords. Cependant, les « cinq » firent tache d'huile et plusieurs pairs se rallièrent dès 1924 aux travaillistes; Lord Parmoor était le plus marquant d'entre eux: créé Baron en 1914, il devint Lord Président du Conseil du premier Ministère Mac Donald. Juriste de valeur, d'abord roturier et libéral, il devint par la suite Sir et Conservateur pour terminer Ministre une fois travailliste... Carrière dont les méandres rappellent ceux de la Tamise entre Oxford, où notre homme faisait ses études dans le même temps qu'Asquith et le château de Parmoor près de Henley.

En 1929, lors du retour de M. Mac Donald au pouvoir, le labour-party était donc encore fort peu représenté à la Chambre des Lords et venait d'ailleurs d'y perdre un champion en la personne de Lord Haldane, décédé en 1928. La victoire électorale socialiste avait été cette fois incontestable et ne pouvait plus s'accommoder d'un compromis en matière de représentation du parti

travailliste à la Chambre Haute. Mais, une fois encore, les travaillistes restèrent sourds aux appels de leur chef M. Mac Donald. Seul, M. Sydeney Webb, ami de toujours du Premier, fondateur du mouvement Fabien et économiste bien connu, céda devant l'insistance de son chef auquel il laissa, par la même occasion, le siège de Seeham qu'il représentait à la Chambre basse, pour être promu pair sous le nom de Lord Passfield et siéger à la Chambre des Lords en qualité de Ministre des Colonies. Cet homme déjà assez âgé et sans enfant ne transigea qu'à la pensée que son titre s'éteindrait avec lui; sa femme, par contre, qui était en même temps sa fidèle et clairvoyante collaboratrice, n'accepta pas de devenir Lady; ses adversaires pleins d'humour la dénommèrent alors « Mister » Webb. Le deuxième Ministère Mac Donald ne devait comprendre finalement que quatre pairs: Lord Parmoor, Lord Thompson, Lord Passfield et enfin Lord Sankey qui, auteur d'un memorandum fameux en 1920, concluant à la nécessité de nationaliser les charbonnages anglais, accepta, au dernier moment, d'être créé pair pour devenir Lord haut chancelier dans le nouveau Cabinet.

Cependant, devant l'attitude pleine de dignité et de tact de la Chambre des Lords à l'égard du cabinet socialiste, l'hostilité des travaillistes désarma quelque peu; dès la fin de 1929, M. Mac Donald put soumettre à l'approbation royale deux nouvelles paires. Ce fut tout d'abord M. Thomas Shaw, véritable porte-drapeau travailliste à la Chambre des Communes, ancien ouvrier tisserand, et Ministre du Travail en 1924 qui fut nommé Lord Craignyle à la fin de 1929 et devint Ministre de la Guerre. Ce fut aussi Lord Ponsonby, ancien page d'honneur de la Reine Victoria, Secrétaire privé du « Premier » Campbell Bannerman, député labour de Sheffield, qui devint Ministre des Transports et devait exercer plus d'une fois son esprit caustique au détriment de la Chambre des Lords. En 1930 et 1931, plusieurs autres travaillistes furent faits pairs. Les plus remarquables de ces nominations furent celles de Lord Snell et de

Lord Snowden, tous deux d'origine très modeste, tous deux travaillistes. Le premier, né de parents paysans, a été élevé à l'école du village, puis devint boursier de l'Université de Nottingham. Enfin, étudiant à la London School of Economics, véritable self made man, il dut, pour vivre, tout en poursuivant ses études, se faire successivement groom, passeur, garçon de café, avant de devenir, par son travail et son intelligence, une des lumières du parti travailliste. Le second gravit tous les échelons du Civil Service où il avait commencé très petit fonctionnaire ; puis se signala comme journaliste et devint le chancelier de l'Echiquier de M. Mac Donald. Il appliqua dans son département des solutions financières neuves et hardies qui échouèrent complètement et causèrent la chute de la livre sterling et du... Cabinet travailliste. On relève, à cette époque, parmi les nouveaux pairs travaillistes, les noms de deux anciens pairs mineurs, bien jeunes, tous deux comtes : Lord Kinnoul et Lord de la Warr, dont les pairies remontent, la première à l'an 1633, la seconde à l'an 1761, ce qui n'empêche pas leurs détenteurs de se faire les champions infatigables d'une doctrine qui prône un changement radical du régime économique et social actuel.

A la suite de la formation du Ministère d'Union Nationale, à la fin de 1931, une scission éclata au sein du parti travailliste et M. Mac Donald entraîna derrière lui un certain nombre des siens qui formèrent le groupe des travaillistes nationaux. Cette scission se répercuta à la Chambre des Lords où, sur vingt pairs travaillistes, sept sont favorables au Ministère actuel et, parmi eux, Lords Sankey et de la Warr, tous deux Ministres, Lord Snell et Lord Allen of Hurtwood, boursier de l'Université de Cambridge, objecteur de conscience redoutable pendant la guerre et bras droit de M. Mac Donald qui le fit pair en 1932. Parmi les irréductibles, notons comme chefs de file Lords Ponsonby, Kinnoul, Marley, Arnold. Lord Passfield et Lord Parmoor font partie de ce dernier groupe, mais très âgés, n'assistent plus que rarement aux séances de la Chambre des Lords. Quant au Vicomte

Snowden, d'abord membre et partisan du Gouvernement National, seul susceptible, disait-il, d'assainir la situation financière du pays, il démissionna par la suite pour rentrer dans l'opposition quand il crut comprendre que le Gouvernement poursuivait des fins nettement conservatrices. Ainsi, l'opposition travailliste à la Chambre des Lords est réduite de nouveau à bien peu de chose. Seuls, le théoricien Lord Arnold, l'éloquent Lord Ponsonby et le bouillant Lord Kinnoul, font encore retentir l'auguste Chambre des Lords de leurs protestations véhémentes et répétées. Dans ces conditions, comment un prochain cabinet travailliste pourra-t-il faire face à sa tâche, dans une Chambre où il ne compte que des adversaires et sans cette atmosphère de sympathie et d'encouragement qui permet au Leader de la Chambre de dominer les débats.

Il ne faudrait pas se méprendre d'ailleurs sur le changement qu'a pu apporter à la Chambre des Lords l'infusion d'un sang nouveau constitué par l'introduction de pairs travaillistes. Avec les socialistes, de nouvelles couches sociales sont arrivées au pouvoir, mais le premier soin de leurs chefs a été de s'aristocratiser, si l'on peut dire, de devenir le plus vite possible des « gentlemen » eux aussi et de revêtir robe de cour, culottes et bas de soie pour chaque cérémonie. M. Ramsay Mac Donald n'est-il pas le type le plus accompli de cette évolution ? D'ailleurs, si l'on veut bien s'attarder un instant sur l'éducation qu'ont reçue les 20 pairs travaillistes actuels, on constate que sur ce point si déterminant pour l'avenir dans la société anglaise, ces pairs n'ont rien à envier, pour la plupart, à leurs collègues libéraux et conservateurs. Onze d'entre eux n'ont-ils pas été élevés à Eton, le collège aristocratique entre tous. Huit n'ont-ils pas étudiés à Oxford et deux autres à Cambridge. Par ailleurs, nous trouvons parmi les autres, deux anciens élèves du célèbre collège royal d'Arsenal. C'est là que George Croydon Marks passa par les ateliers et le bureau des dessinateurs, avant de devenir un des plus grands ingénieurs anglais spécialisés dans les questions

hydrauliques, cependant que Dudley Leigh Aman, futur Lord Marley, y fit son apprentissage d'Officier d'Artillerie Navale, fonction dont il devait démissionner en 1929 pour se donner tout entier à son parti et à cette Société Fabienne dont il était un des plus ardents propagandistes. Parmi les pairs travaillistes dont nous n'avons pas encore parlé, citons Lord Gorell, Président de la Société Royale des Professeurs, d'une grande culture, Lord Sankey, Magistrat du « Banc du Roi » très versé dans les questions d'assurance chômage qui lui permirent de connaître de nombreux milieux travaillistes et de se familiariser avec leur doctrine, Lord Dickinson, Président de la Ligue pour la Société des Nations, Lord Kirkley, ex-président de la Chambre des Pêcheries du Royaume-Uni, Lord Noël Buxton, fils d'un gouverneur d'Australie, expert dans les questions agricoles et Président du Comité des Balkans, Lord Mackenzie, ancien fonctionnaire du Civil Service, auteur de nombreux ouvrages sur le Gouvernement local.

Ainsi, à une ou deux exceptions près, les pairs travaillistes appartiennent tous, par leur éducation, leur culture et leur situation, à cette classe sociale composée de gentlemen bien nourris, bien vêtus, bien rentés. Ils vivent la même existence que leurs collègues libéraux et conservateurs, fréquentent les mêmes cercles, la même société. Ils jouent ensemble au golf, suivent les mêmes chasses, prennent place aux mêmes tables dans les maisons de Mayfair ou de Belgrave Square.

Nous noterons comme une exception, le cas de Lord Allen, Directeur du *Daily Herald*, qui n'hésite pas à se proclamer l'adversaire du golf, du walking et du gardening, par mépris de ce qu'il dénomme « l'obscurantisme traditionnel ».

Dès lors, on comprend pourquoi le labour-party prétend que sa représentation à la Chambre des Lords n'est qu'une parodie de ce qu'elle devrait être en réalité, tant en quantité qu'en qualité. Il est anormal, en effet, qu'un parti aussi puissant que le Travaillisme n'ait qu'une poignée d'hommes à la Chambre Haute pour le représenter,

mais il est surtout incompréhensible qu'un parti qui a bâti sa puissance sur le Trade-unionisme n'ait pas la possibilité d'envoyer un délégué des Trade-Unions siéger à la Chambre Haute. Devra-t-on toujours obliger quelqu'un à accepter un titre héréditaire pour exposer dans une Assemblée législative le point de vue de la masse ouvrière, disent les socialistes, et quand comprendra-t-on, ajoutent-ils, que la gratuité de la fonction est un obstacle insurmontable à la nomination de travaillistes à la Chambre des Lords.

Est-ce à dire que la Chambre des Lords ne comporte pas d'hommes de valeur en dehors du parti travailliste; dans le parti conservateur, en particulier, nous trouvons plusieurs descendants d'hommes qui ont rendu à leur pays des services éclatants. Voilà le Marquis de Salisbury dont la famille a été une pépinière de grands soldats, de diplomates habiles et de ministres, et dont un aïeul a été le premier bénéficiaire du fameux Ordre de la Jarrettière. Lui-même, doué d'une forte culture et dispensateur d'idées généreuses autant qu'élevées, est un des orateurs les plus brillants et les plus écoutés que le Parlement anglais ait jamais connu. Il a d'ailleurs été successivement sous-secrétaire d'Etat au Foreign Office, Lord du Sceau privé et Leader de la Chambre des Lords. Le Vicomte de Chelwood, connu sous le nom de « Lord Robert Cecil » par le public européen, aura attaché son nom à celui de la « Paix », luttant pendant de longues années pour la réalisation de ce noble idéal et fondant en Angleterre, avec l'appui de son Roi, la Ligue pour la Société des Nations. Le Comte de Shaftesbury, dont la famille est annoblie depuis trois siècles, est un philanthrope bien connu, c'est aussi un des meilleurs théoriciens de la doctrine conservatrice. Le Marquis de Lothian, dixième du nom, un des plus riches propriétaires terriens du royaume, inspire tous les articles de politique étrangère du *Times* et mène actuellement avec Lord Esher une vive campagne pour la révision du Traité de Versailles; Lord Tyrell, une des figures les plus remar-

quables de la diplomatie anglaise, s'impose au Parlement par son esprit et sa sagacité.

Lord Stanhope, sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du présent Ministère, est un debater de premier ordre. Lord Halifax, ancien vice-roi des Indes et actuellement Ministre de la Guerre, jouit d'un grand prestige dans le monde universitaire de par ses fonctions de chancelier de l'Université d'Oxford. Lord Gladstone, fait vicomte en 1910, et dernier fils du célèbre homme d'Etat, après avoir été longtemps principal whip du Parti libéral aux Communes, est, malgré son grand âge, un des plus actifs et des plus brillants membres de l'Assemblée où il incarne le vieil esprit libéral.

Qu'un débat d'ordre moral s'institue et l'archevêque de Canterbury Lang prend la parole pour défendre les grands principes de la morale chrétienne. C'est un érudit et sa parole ardente et persuasive ne manque jamais de donner à un débat un caractère élevé. D'autres sont plus combattifs ; doit-on citer Lord Marley aux interventions pleines de poids et de mordant, Lord Reading tout en subtilité, Lord Hailsham, qui cultive le paradoxe.

Mais, dans l'ensemble, si la Chambre des Lords comporte un grand nombre d'hommes remarquables, elle n'a que fort peu l'occasion de les voir se mettre en valeur. La raison provient de ce qu'il en est bien peu parmi eux qui ont demandé à venir siéger en cette galère et que beaucoup se sont trouvés poussés là, contraints et forcés, alors qu'ils avaient encore l'espoir de faire une longue et brillante carrière à la Chambre des Communes. Certains ont dû se plier aux exigences de l'hérédité, d'autres aux injonctions de leur parti. Il en est qui ne sont entrés à la Chambre des Lords qu'une fois leur carrière politique définitivement compromise, du fait de leur âge ou de l'évolution des idées de leurs électeurs ; il en fut ainsi pour le grand Ministre libéral Asquith qui, après un grave échec dans son fief de toujours, aux élections de 1924, fut nommé Lord Oxford and Asquith en 1925. De nos jours, on assure le plus souvent que M. Mac Donald, désapprouvé par les gens

de son entourage qui lui reprochent sa volte-face de 1931 et impatiemment supporté par les conservateurs, ne manquera pas de trouver dans une liste prochaine sa promotion à la Chambre des Lords. Comme certains de ses amis s'en étonnaient devant lui, le premier Ministre répondit : « La réussite d'un homme est faite de 75 % de jalousie de ses amis et de 25 % de satisfaction personnelle ! » La Chambre des Lords, enfin, est un tombeau pour gens gênants ; c'est ainsi que le Cabinet se débarrassa, en 1931 de Lord Snowden qui, tant en matière de finances qu'en matière de politique extérieure, avait trop fait parler de lui. Ainsi se justifie cette parole brutale, d'un homme de guerre il est vrai, le Duc de Wellington : « Laissez dormir ce ramassis de vieillards. » Il y a peu d'hommes jeunes, en effet, à la Chambre des Lords, et encore, si l'on veut en croire un écrivain célèbre, M. Arnold Bennett, ceux-là n'accepteraient plus guère le titre nobiliaire que pour faire plaisir à leurs femmes qui aimeraient tant à s'entendre appeler *Milady*...

CHAPITRE V

Séances et Débats

SECTION I^{re} — *Physionomie générale*

La Chambre ne siège pour ainsi dire jamais le matin. L'après-midi, la séance est rarement ouverte avant 16 heures. C'est le Lord Haut Chancelier qui préside : revêtu d'une riche robe de soie, sa grande perruque grise frisée donne à son visage sévère un caractère altier qui sied à ses fonctions de Président de la plus ancienne Assemblée législative du monde et de Président de la Cour Supérieure de Justice. Quand il a pris place au Woolsack, les portes sont fermées ; un lord-spirituel, en robe noire flottante aux amples manches de batiste, lit les prières que les Pairs présents écoutent debout, la toque sur la tête. Les portes sont ensuite ouvertes à nouveau et la vie législative reprend son cours. La séance, en général, est levée au bout d'une demi-heure ou d'une heure tout au plus. Une poignée de Lords garnit les banquettes. Pour la validité d'un vote, il faut qu'il y ait 30 membres présents, mais il suffit de trois membres pour qu'une séance soit valablement ouverte.

On raconte à ce sujet l'anecdote suivante : lors d'une séance de la Chambre des Lords à laquelle assistaient quatre membres seulement de l'Assemblée, un débat s'institua sur la protection de la race canine. Ce sujet devait tenir très à cœur à un des Lords présents qui en entretenait inlassablement la salle aux banquettes vides. A un moment donné, deux des Lords présents s'étant retirés, l'orateur se trouva seul en présence du Président de la Chambre, imperturbable. Comme la péroraison menaçait de s'éterniser et que la nuit avait succédé au jour, le Lord Chancelier sortit soudain de son mutisme pour dire à son collègue : je m'excuse d'interrompre le très Honorable Lord, mais je voudrais lui demander s'il ne verrait pas d'inconvénient à ce que nous levions la séance ; dans le cas contraire, je me verrais dans l'impossibilité de me rendre au dîner auquel mon honorable collègue m'a convié ce soir... L'histoire ne dit pas si l'intrépide orateur a sacrifié l'avenir de la race canine à ses devoirs d'homme du monde.

Une seule séance réunit à la Chambre des Lords une belle chambrée de pairs : c'est la séance solennelle de rentrée du Parlement qui donne lieu, chaque année, à la Chambre des Lords à une cérémonie « de barbare splendeur » — selon le mot d'un pair travailliste — qui reporte les spectateurs de cette scène à plusieurs siècles en arrière. Les pairs se pressent dans la salle. Revêtus de robes écarlates, ils forment, avec le décor fastueux de la Chambre, un tout éclatant et harmonieux ; les paires, couvertes de bijoux et de fourrures magnifiques, sont conduites jusqu'aux quatre rangées de banquettes rouges qui leur sont réservées de chaque côté du trône. Les tribunes diplomatiques sont comblées : les Lords juristes prennent place au pied du Woolsack ; dans les galeries on se montre le Lord Maire de Londres, des Princes Hindous dans de somptueux uniformes, et quantité de visiteurs de marque, les hommes en jaquette, les femmes en robe sombre.

Les divers groupes cessent de converser à l'arrivée des Ducs d'York et de Gloucester ; les lumières sont

toutes éteintes à l'exception d'un seul lampadaire situé au-dessus du Trône. Tout est immobilité et, dans un silence absolu, chacun attend l'arrivée du cortège que précède, seul, le Prince de Galles.

Le Roi est accueilli au pied de la Tour Victoria par les Grands Officiers de la Couronne, cependant que des hérauts d'armes aux riches manteaux d'or embouchent leurs longues trompettes. Après avoir revêtu son uniforme d'apparat dans la Robing Room, il prend la tête du cortège qui s'ébranle de la Salle de Moïse. Big Ben tonne sourdement et la procession qui vient de traverser le hall qui conduit à la Chambre Haute, pénètre majestueusement dans la Salle des Séances, dans laquelle la lumière a jailli soudain. En tête le Roi donne le bras à son Epouse; ils saluent en passant les pairs légistes et se dirigent vers le Trône. Ils sont suivis d'un haut dignitaire du Royaume Chevalier de l'Ordre du Bain, qui porte haut l'Epée de l'Etat et de tous les gens et officiers de leurs Maisons. Le couple royal prend place sous le dais, de chaque côté duquel se trouvent deux chaises rouges au dossier drapé d'or pour les Princes royaux.

Le Roi donne l'ordre maintenant aux membres des Communes de se rendre près de lui pour entendre son Discours dont les membres du Cabinet sont les véritables auteurs!

Puis, dans un silence de plomb, le Souverain lit son Speech d'une voix grave et lente, en insistant toujours sur le caractère traditionnel de ce Discours du Trône. Enfin, après avoir salué tour à tour la droite et la gauche de l'Assemblée, il se retire en compagnie de la Reine, qu'entourent de jeunes pages. La procession se reforme et quitte la Salle des Séances derrière leurs Majestés qui se donnent à nouveau le bras. La cérémonie est terminée et le Haut Chancelier lève la séance.

A Westminster, l'atmosphère est totalement différente selon que l'on se trouve dans une Chambre ou dans l'autre. Aux Communes, on vit intensément : l'assemblée est nerveuse, passionnée et ce n'est qu'une suite ininterrompue d'orages et d'éclaircies; aux Lords, au

contraire, on croit vivre au ralenti : l'air semble raréfié et tout esprit de compétition paraît aboli chez ces vieillards au front serein, à la parole rare et posée. Tout discours est écouté dans le plus grand silence et rien ne semble pouvoir dérider cet aéropage. L'accueil fait aux paroles de l'orateur est glacial; une douce insomnie plane dans l'enceinte, le rire y est inconnu et des sourires se dessinent à peine. Un léger murmure et des « hear, hear » pleins de gravité tiennent lieu d'approbation. Un succès n'est jamais qu'une ombre de succès, un échec que matière à discrète désapprobation. On n'en compte pas moins fréquemment des débats d'une très haute tenue, car si l'éloquence ne coule pas ici à flot comme aux Communes, les palabres fastidieux autant qu'inutiles n'y sont pas plus de mise. En règle générale, ne prennent part aux débats que les pairs qui ont une connaissance particulière de la question à traiter ou ceux dont la valeur et l'expérience peuvent justifier une intervention. Quant aux speeches, sobres et d'argumentation serrée, ils donnent l'impression d'avoir eu pour but de faire ressortir un point de vue personnel et non pas d'exprimer une chose qui devait être dite pour satisfaire les électeurs de telle ou telle circonscription. Un publiciste anglais disait : « Quand un Lord parle, c'est qu'il a quelque chose à dire, quand un Commoner parle, c'est qu'il a quelque chose à faire imprimer ». La politique ne perd cependant pas ses droits à la Chambre des Lords, surtout depuis la nomination de pairs travaillistes. Mais les débats conservent toujours une tenue impeccable et les relations restent cordiales entre membres de différentes opinions. Cette courtoisie des Lords est légendaire; Lord Haldane, ancien membre du cabinet travailliste en 1924 pouvait dire le 25 mars 1925 à la Chambre des Lords : « Pendant la durée du dernier Gouvernement, vous fûtes très bons pour nous; vous reconnaissiez que nous représentions une grande partie de l'opinion publique et qu'un conflit entre vous et nous n'eut pas été de propos. Nous nous sommes rencontrés généreusement à chaque instant ». Nous n'en

voulons pour autre exemple que la façon dont s'est déroulé un débat d'une importance extrême le 8 septembre 1931 à la Chambre des Lords. Un gouvernement d'Union Nationale venait de succéder au deuxième cabinet travailliste. Aux Communes pareil événement avait donné lieu à des séances houleuses et à des discussions passionnées. Aux Lords, rien de tel. Le Marquis de Reading, nouveau leader de la Chambre, ne manqua pas, certes, de faire en termes courtois le procès du Cabinet sortant, mais il insista surtout sur l'urgence qu'il y avait pour les Lords de tous les partis à se grouper autour du gouvernement d'Union Nationale pour faire front aux difficultés financières présentes et donner confiance à l'étranger. Lord Passfield, leader de l'Opposition, en l'absence de Lord Parmoor, déclara qu'il serait en effet impossible à son parti de ne pas voter la motion proposée, préconisant le retour à une politique financière sévère, « mais il ne faudrait voir là, dit-il, que le désir que le labour-party a de coopérer au relèvement économique du pays et non pas le fait qu'il accorde sa confiance au nouveau gouvernement ». Il y avait un bel exemple de fair-play dans cet aveu que faisait ce vieux militant de l'impuissance dont avait fait preuve le gouvernement travailliste précédent et de la nécessité qu'il y avait de passer la direction des affaires à d'autres qui tenteraient de mieux faire. Ceci n'empêcha pas ensuite Lord Passfield de faire le procès des gouvernements d'Union Nationale. « Un gouvernement ne doit pas s'appuyer sur tous les partis, déclara-t-il, car il a besoin pour vivre et bien vivre, d'être contrôlé et critiqué. L'opposition inspire des initiatives, décourage la routine, découvre les déficiences et dénonce les fautes... quand elle ne les invente pas ! C'est en cela qu'elle est un aiguillon indispensable de la politique et qu'elle fait partie intégrante du système parlementaire. Or, dans un Gouvernement d'Union Nationale, on tend à supprimer complètement l'Opposition. Par ailleurs, l'électeur doit toujours pouvoir choisir entre deux politiques et dire si celle qui est mise en vigueur par le Gouverne-

ment du moment lui sied. Agir autrement serait vouloir berner cet électeur et ôter tout sens aux élections. » Et Lord Passfield de terminer par ces mots : « C'est au nom même de la Constitution que les représentants du labour-party refuseront leur confiance au nouveau gouvernement, tout en protestant de leur communauté d'intentions, sinon de vues, avec tous ceux de quelque opinion qu'ils soient, qui veulent relever les intérêts économiques du pays ». L'atmosphère du débat n'avait jamais cessé d'être pleine de dignité et de courtoisie. Les mesquineries de la politique sont vite oubliées à la Chambre haute, les préoccupations personnelles écartées, et seules des idées d'ordre essentiellement objectif commandent le débat. Il ne faudrait d'ailleurs pas en conclure que les Lords ne savent pas à l'occasion se dire de dures vérités, mais ils n'en viennent jamais à ces grands éclats oratoires qui sont destinés à remplir les colonnes de la grande presse et à frapper l'imagination des foules. Lors de la troisième lecture du Representation bill, qui avait pour but d'introduire le vote alternatif dans le système électoral anglais, le Vicomte Hailsham dit à Lord Passfield qui venait de déclarer qu'il ne défendrait pas un amendement qu'il avait déposé : « En tant que pantin, l'honorable Lord n'a pas son pareil ici, mais nous ne croyons pas que la contribution qu'il apporte à l'expédition des affaires législatives soit d'une grande utilité »...

SECTION II — *L'assiduité aux débats*

Un des points sur lesquels ces hommes sont le plus discutés est celui de l'assiduité qu'ils apportent à accomplir leur travail législatif. La salle des séances de la Chambre des Lords, plus grande que celle des Communes, semble toujours vide, alors que la Chambre basse est nettement insuffisante pour contenir tous les Commoners ; il en est même parmi ces derniers qui n'ont pas de place dans leur salle des séances et qui passent le

plus clair de leur temps au bar où, de temps à autre, un coup de sonnette impératif du Whip leur signale qu'un vote est imminent et leur présence indispensable: le système des boitiers n'a pas son équivalent en Angleterre! C'est pourquoi les Commoners qui tiennent à avoir une place réservée dans la salle prennent en général la précaution de venir de très bonne heure le jour de l'ouverture de la session, pour épingler leur carte de visite sur telle ou telle banquette. Comment, dès lors, ne pas comprendre le dépit qu'éprouvent certains élus du peuple à la pensée qu'à la Chambre des Lords tant de banquettes restent vides.

L'assiduité moyenne aux séances de la Chambre des Lords a été de 83 membres de 1919 à 1931; mais la seule présence, chaque année, d'un très grand nombre de pairs à l'ouverture solennelle du Parlement, fait sensiblement élever une moyenne qui, en fait, ne dépasse pas 50 à 60 membres par séance. C'est ainsi qu'on peut dire qu'il y a, tout au plus, une centaine de pairs qui se rendent assez régulièrement aux séances. Si nous prenons les plus récentes statistiques, nous voyons que 138 pairs seulement ont pris la parole au cours de l'année 1929; sur ce nombre, 65 étaient des pairs siégeant en vertu d'une pairie dont ils étaient les premiers détenteurs et 73 des pairs à titre héréditaire. Ces chiffres prennent un caractère encore plus frappant si on parcourt le *Hansard*, qui est le Journal Officiel anglais. On remarque alors, en effet, que sur 2.131 colonnes consacrées aux discours prononcés cette année-là aux Lords, 639 seulement relatent des interventions de pairs siégeant à titre héréditaire; les 1.465 autres ont trait aux paroles de pairs de fraîche date. Ainsi, pour trois mots prononcés à la Chambre des Lords, deux le furent par des hommes qui ne devaient pas leur titre à l'hérédité. Pour les votes, il en va de même: Lord Fitzalan disait en 1927 qu'à l'exception de 6 scrutins il n'avait jamais vu plus de 200 Lords prendre part à un scrutin. Ce manque d'assiduité apporté par les Lords au travail législatif, constitue, à n'en pas douter, une des plus graves critiques qui puissent leur

être faite. Est-ce à dire que les pairs font toujours preuve d'une égale indifférence? Ce serait inexact de l'affirmer. Il est des débats auxquels la majorité des pairs attachent une grande importance : ce sont, avant tout, ceux qui ont trait à leurs prérogatives et à l'avenir de leur Assemblée. Mais on doit reconnaître cependant qu'ils ont mis bien plus d'acharnement à défendre des intérêts de classe et leurs droits, menacés au cours des années 1909, 1910 et 1911, qu'ils n'apportent de zèle aujourd'hui à mettre sur pied un projet de réforme de leur Assemblée susceptible de rallier une majorité aux Communes : c'est ainsi que 425 d'entre eux prenaient part, en novembre 1909, au scrutin sur le *People budget*, alors que 119 seulement votaient la première lecture du bill de réforme déposé par Lord Salisbury en 1933.

La politique étrangère passionne de nombreux Lords qui, soit en raison de leurs anciennes fonctions, diplomates, gouverneurs, soit en tant que voyageurs impénitents — le milord en voyage n'est-il pas devenu un personnage de comédie — ont acquis une connaissance approfondie des hommes et des choses de l'étranger. Ils apportent au cours de la discussion l'appoint de leur grande expérience et donnent souvent aux débats une largeur de vue incomparable. C'est ainsi que sur ce point particulier, Lord Cecil, Lord Halifax, Lord Salisbury et Lord Dickenson, sont des debaters de grande classe dont les discours sont toujours très attendus à la Chambre des Communes où ils provoquent parfois un grand retentissement. Mais ce sont les grands débats académiques à tendance morale et sociologique qui attirent le plus les Lords. C'est ainsi qu'en 1920 ils étaient plus de 300 à discuter du « *Matrimonial Causes Bill* » qui avait pour but l'élargissement des causes du divorce. En 1934, c'est devant la Chambre des Lords que fut introduit le contraceptive bill. C'était toute la question du « *Birth control* » qui allait être soulevée. 14 Lords prirent successivement la parole dont l'Archevêque de Canterbury, qui montrèrent une fois de plus combien le respect de la liberté individuelle était poussé loin chez tout

Anglo-Saxon. Notons encore les débats longs et animés qui se déroulèrent en 1933 à propos de la réforme du livre de prières anglais. Plus de 50 orateurs prirent la parole et il y eut 329 suffrages exprimés lors du vote final. On a pu dire, à juste titre, que la Chambre des Lords se faisait à maintes reprises la gardienne de la « santé morale » du pays. Il est certain, en tout cas, qu'il s'agit là de mesures sociales fort importantes qui, sans la Chambre des Lords, risqueraient de ne jamais connaître le jour, en raison de leur médiocre intérêt politique qui fait toujours remettre à plus tard leur discussion. Mais malheureusement, trop de Lords se désintéressent des questions d'ordre technique; on s'en est aperçu lors de l'effort fourni par les gouvernements d'après-guerre pour améliorer l'équipement économique du pays. Les membres de la Chambre Haute se révélèrent alors inaccessibles et laissèrent à une poignée d'entre eux le soin de discuter des perfectionnements indispensables à apporter tant en matière de chemins de fer que d'électrification des campagnes, etc...; à côté de cela, 206 d'entre eux crurent indispensable de se déranger à la même époque pour discuter de l'opportunité qu'il y avait à laisser les paresseux siéger dans certains cas à côté de leurs collègues de la Chambre des Lords. Ainsi, souvent inoccupée, cette Assemblée est le théâtre aussi parfois de débats fort pittoresques, témoin celui qui s'est déroulé aux alentours de Pâques 1935. Il s'agissait de savoir si oui ou non on continuerait de prendre au piège les lapins de garenne. On apprit, de la bouche de Lord Tredegar que chaque année 26 millions de malheureux lapins mouraient après avoir beaucoup souffert et qu'un pays civilisé se devait de supprimer un tel état de choses! Il y avait là, certes, de quoi émouvoir bien des âmes anglo-saxonnes toujours prêtes à prendre la défense de l'animal victime de l'homme, mais la Chambre des Lords comprend également beaucoup de propriétaires terriens et le bill proposé par Lord Tredegar fut bel et bien rejeté par ceux que l'on ne nomme plus maintenant que les « Lords braconniers ».

CHAPITRE VI

Rapports de la Chambre des Lords avec la Chambre des Communes et le Cabinet

SECTION I^{re}. — *Avec la Chambre des Communes*

Le mode le plus communément employé par les deux Chambres pour communiquer entre elles est le message, pour tout ce qui concerne les rapports ordinaires des deux Assemblées. Un autre mode de communication, celui de la Conférence, qui réunissait des délégations de chaque Chambre, est tombé en désuétude. Un troisième est encore très en faveur : c'est celui du Joint select committee qui comporte une réunion extraordinaire des deux Assemblées ; la dernière en date a eu lieu à l'occasion de la Réforme Constitutionnelle de l'Inde. Ces joint committees présentent l'avantage de donner l'occasion aux membres les plus éminents du Parlement britannique d'exposer leur point de vue sur des questions aussi importantes que contestées devant les deux Chambres et de les confronter avec les idées préconisées ensuite par leurs collègues. Il y a là un échange de vues extrêmement

profitable pour l'ensemble des parlementaires qui sont mieux à même, par la suite, de donner au problème envisagé une solution heureuse. Pratiquement, enfin, des conférences périodiques entre Leaders des deux Chambres assurent entre celles-ci une liaison étroite.

SECTION II. — *Les Lords et le Cabinet.*

Les Ministres Anglais ne peuvent parler que dans la Chambre où ils siègent : le Premier est donc obligé de choisir des collaborateurs dans les deux Assemblées, car, bien que le cabinet ne soit responsable que devant la Chambre des Communes, le Gouvernement a, de tout temps, jugé indispensable d'avoir des porte-parole officiels et autorisés à la Chambre Haute, chargés d'éclairer cette dernière sur la ligne de conduite que compte suivre le Cabinet. La coutume veut même que trois membres au moins du Ministère — le Lord du sceau privé, le Lord haut chancelier et le Lord Président du Conseil — fassent partie de la Chambre des Lords. Ainsi s'explique que M. Mac Donald ait dû, en 1924 et en 1929, créer des pairs travaillistes pour en faire ses Ministres à la Chambre Haute. Par suite de la responsabilité collective des Ministres, la présence de quelques-uns d'entre eux parmi les Lords garantit une certaine unité de vue dans la conduite des débats dans les deux Chambres. Mais il ne faudrait pas y voir la preuve de la responsabilité politique du Cabinet devant la Chambre des Lords. Une tradition bien établie veut en effet que le Cabinet ne dépende dans son existence que de la seule Chambre des Communes. Les faits sont là probants ; depuis la prise du pouvoir par les Libéraux, il y a un peu plus d'un siècle, plus d'un Ministère n'a pas eu la confiance de la Chambre Haute — ceux de Palmerston et de Gladstone en particulier, et pourtant, ils ont pu pratiquer sans trop souffrir de l'opposition des pairs une politique désapprouvée par ceux-ci. Lord Salisbury lui-même au début de ce siècle, a tenu à faire une dis-

inction entre les membres du Cabinet et leurs actes. « Nous ne pouvons rien contre les premiers, a-t-il dit, mais là se borne le droit exclusif des Communes, cependant que nous avons une part aussi large que la Chambre Basse dans la législation. »

Signalons qu'il n'y a aucune incompatibilité, contrairement à ce que l'on a pu dire, entre la qualité de Lord et celle de Ministre : l'acceptation d'une fonction publique ne peut en rien faire perdre la Pairie qui est un droit personnel et héréditaire.

La Chambre des Lords a toujours été considérée comme un « réservoir d'hommes d'Etat » ; ce n'est plus très exact aujourd'hui. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'Angleterre fut le plus souvent gouvernée par des cabinets composés presque uniquement de pairs et dirigée par des " Premiers ", membres de la Chambre Haute. Depuis lors, il en a été bien différemment : les Pitt, Peel, Disraeli, Gladston, Bannermann, Asquith, Lloyd George, Balfour, Baldwin, Mac Donald, étaient tous issus de la Chambre des Communes et seul Lord Rosebery a prattagé avec eux l'honneur de présider aux destinées du pays. Par ailleurs, si nous prenons les cabinets d'après-guerre, nous voyons que de 1919 à 1931, 19 pairs seulement ont été Ministres et encore faut-il dire que parmi eux 14 étaient d'anciens Commoners. Il y aurait pourtant une raison à notre époque qui devrait pousser les " Premiers " à choisir plus fréquemment leurs Ministres parmi les Lords : c'est que comme l'ont dit, en connaissance de cause, Gladstone puis Balfour « il n'est pas un département ministériel dans lequel un Ministre puisse faire correctement son travail tout en étant membre de la Chambre des Communes et tenu comme tel de rendre compte du moindre de ses faits et gestes. »

On ne doit pas clore ce chapitre sans signaler la part active que la Chambre des Lords a toujours prise à la sauvegarde des grands principes constitutionnels et des grandes règles traditionnelles en vigueur dans la vie publique anglaise. Les socialistes, après la guerre, se sont plu à reconnaître que la Chambre des Lords avait

été le dernier rempart des libertés publiques pendant la guerre contre les menées autoritaires du " War Cabinet ".

Un fort curieux débat qui s'est déroulé le 22 décembre 1932 à la Chambre des Lords nous permettra de nous rendre mieux compte encore de cette sorte de tutelle qu'entend exercer la Chambre Haute. Ce jour-là, Lord Rankeillour attira l'attention de l'Assemblée sur des divulgations qui avaient été faites de comptes rendus de Cabinet, divulgations qui constituaient à son avis une infraction grave du serment prêté par les Conseillers privés du Roi et un empiètement certain sur les droits de la Couronne: « Les secrets du Cabinet sont les secrets du Roi », déclara-t-il en terminant. Lord Hailsham répondit au nom du Gouvernement et condamna sévèrement les révélations des secrets du Cabinet sans le consentement du Roi. « D'après la loi sur les secrets professionnels, toute divulgation, a-t-il dit, est un délit passible d'emprisonnement. J'espère que l'essence même de la règle sera maintenue dans son intégrité et, s'il y a eu relâchement ou malentendu, ce débat aura servi à éclairer la situation et à rétablir l'ancienne règle dans son inflexibilité. »

Ce débat fit rebondir l'incident aux Communes et M. Lloyd George, directement attaqué, revint sur l'affaire: « La question, a-t-il dit, n'est pas de savoir si un Ministre a le droit de publier ce qui s'est passé dans le Cabinet, mais de savoir si, quand un Ministre a publié un compte rendu partial d'un événement, un autre Ministre mis en cause n'a pas le droit de publier un récit complet pour étudier le point discuté. Quant à moi, poursuivit-il, je déclare que si des divulgations spéciales sont faites au sujet des transactions qui eurent lieu lorsque j'étais Premier Ministre, sans aucune hésitation je prendrai la liberté de publier un exposé détaillé de ce qui s'est passé. C'est une nouveauté, ajouta-t-il, de voir la Chambre des Lords menacer les membres de la Chambre des Communes, mais en tout cas, si l'on doit m'envoyer en prison, il y a deux ou trois membres du

Gouvernement actuel qui devront m'y accompagner. Quelles que soient les menaces des pairs — qui semblent oublier que pour la plupart leur création est de fraîche date — elles n'auront pas la moindre influence sur ma conduite. »

L'affaire n'eut pas d'autre suite, mais l'avertissement avait été donné et témoigne du droit de contrôle que se reconnaît la Chambre Haute sur tous les agissements des membres du Cabinet ou de la Chambre des Communes susceptibles de porter atteinte aux grandes règles traditionnelles qui commandent le droit public anglais. Quant à la réaction violente de M. Lloyd George, si elle est bien dans son caractère impétueux elle dénote aussi le peu de cas que les Commoners font des observations, si justifiées soient-elles, qui émanent d'hommes dont le titre est parfois plus récent que leur propre mandat.

CHAPITRE VII

Des pouvoirs de la Chambre des Lords

SECTION I. — *Des restrictions apportées par le Parliament Act aux pouvoirs de la Chambre des Lords*

Nous ne reviendrons sur l'ensemble des pouvoirs détenus par la Chambre des Lords avant 1911 que pour faire ressortir les points sur lesquels le Parliament Act est venu restreindre ces pouvoirs. Avant 1911, la Chambre Haute participait d'une manière quasi complète au Pouvoir législatif, il n'était qu'un domaine dans lequel la Chambre des Communes avait depuis longtemps déjà affirmé sa prépondérance : c'était celui des lois de finances. Dès le XVII^e siècle, en effet, la Chambre Basse avait fait admettre ce principe « qu'à elle seule appartient le droit de consentir des subsides à la Couronne et d'imposer des charges à la Nation ». Cependant, les Lords avaient conservé le droit de rejeter en bloc telle loi de finance qu'il ne leur plairait pas d'adopter. Nous avons même vu que c'est pour avoir exercé ce droit en 1909 à l'endroit du Budget du Peuple, que la Chambre des Lords a vu ses pouvoirs amputés par la suite par le Parliament Act. Ce privilège des Communes mis à part,

la Chambre des Lords avait la libre disposition du droit d'initiative, dont elle usait déjà fort peu, du droit de contrôle et d'amendement, et enfin du droit de veto, que les bills émanent de la Chambre des Communes ou du Gouvernement. Des pouvoirs aussi étendus étaient néanmoins restreints par le fait même que les Lords ne pouvaient résister indéfiniment à la volonté exprimée par les élus du pays. Ils devaient donc céder, mais à quel moment et à quelles conditions : tels étaient les points qui n'avaient jamais pu être éclaircis.

Le Parliament Act en consacrant la défaite de la Chambre Haute, n'a pas seulement restreint ses pouvoirs, mais les a aussi délimités. Il a déterminé avec précision le moment à partir duquel dorénavant la Chambre des Lords devrait s'incliner devant la volonté bien arrêtée de la Chambre des Communes. Il a transformé le veto absolu en veto suspensif et assez largement conservé la possibilité des amendements par la Chambre des Lords. Ces points essentiels sont définis par les articles suivants du Parliament Act :

a) Si un public bill (autre qu'un money-bill) ou tout bill contenant des dispositions pour prolonger la durée d'un Parlement au delà de cinq ans — durée maximum qui avait été substituée par la présente loi à celle de sept ans édictée par le Septennial Act de 1715 — est passé par la Chambre des Communes dans trois sessions successives — peu importe qu'elles fassent partie ou non du même Parlement — et ayant été envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de chaque session, est rejeté par cette Chambre dans chacune des sessions ce bill lorsqu'il aura été rejeté pour la troisième fois, sera, à moins que la Chambre des Communes n'en décide autrement, présenté à sa Majesté et deviendra Act de Parlement, par le seul fait de la sanction royale ; cependant, cette disposition ne produira effet que si deux ans se sont écoulés entre la date de la deuxième lecture du bill à la Chambre des Communes lors de la première de ces trois sessions et la date à laquelle il est passé par la Chambre des Communes pour la troisième fois.

b) Si un money-bill ayant été voté par la Chambre des Communes et envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de la session n'est pas passé sans amendement par la Chambre des Lords dans un délai d'un mois, ce bill, à moins que la Chambre des Communes n'en décide autrement, sera présenté à la sanction royale et deviendra Act de Parlement par la signification de l'assentiment royal nonobstant l'opposition des Lords.

Telles sont les deux grandes limitations apportées au pouvoir de légiférer de la Chambre des Lords actuelle.

c) Un bill sera considéré comme rejeté par la Chambre des Lords s'il n'est passé par elle, soit sans amendement, soit seulement avec des amendements tels qu'ils peuvent être acceptés par les deux Chambres.

d) Un bill sera censé être le même qu'un bill antérieur envoyé à la Chambre des Lords dans la précédente session, s'il contient tout au plus des changements que le Speaker des Communes certifie être nécessaires — en raison du temps écoulé depuis la date du bill antérieur — ou représenter des amendements qui ont été faits au bill antérieur par la Chambre des Lords dans la précédente session. La Chambre des Communes peut suggérer d'autres amendements au cours des 2^e et 3^e sessions sans cependant les insérer dans le bill et ces suggestions seront examinées par la Chambre des Lords, laquelle, si elle les accepte, s'en verra attribuer la paternité, avec faculté pour Elle d'y apporter aussi des modifications que les Communes approuveraient. On peut se rendre compte, par cette dernière disposition, qu'une assez grande latitude est laissée à la Chambre des Lords pour apporter des amendements à un bill au cours de la « navette » entre les deux Chambres.

SECTION 2. — *Procédure suivie à la Chambre des Lords*

Elle est identique sur bien des points à celle employée à la Chambre des Communes. Tout bill doit passer par

les mêmes « stages ». La première lecture est le plus souvent une simple formalité, cependant qu'en deuxième lecture on ne discute que le principe même du bill qui, s'il est admis, est renvoyé devant un comité pour examen détaillé. Le travail de ce comité est examiné par la Chambre toute entière : c'est le « report stage » et après une troisième lecture, un peu spéciale à la Chambre des Lords, on discute sur l'ensemble et on passe au vote.

Première lecture (first reading).

Chaque pair peut présenter une proposition de loi. Celle-ci, une fois déposée, une résolution, qui n'est en général qu'une pure formalité, est votée, et spécifie que « le bill sera lu pour la première fois ». Il arrive parfois cependant que des membres de la Chambre s'opposent à cette lecture et il faut alors passer au vote. Ce fut le cas en 1933 quand Lord Ponsonby se prononça contre la première lecture du Parliament Reform Bill dont l'auteur, le Marquis de Salisbury, venait de demander la lecture. Un amendement de Lord Ponsonby fut repoussé, le bill lu pour la première fois et imprimé.

Seconde lecture (second reading).

C'est le stade le plus critique qu'un bill ait à franchir : la Chambre se prononce en effet pour ou contre le principe même du bill. Inscrit à l'ordre du jour, il est défendu par son auteur qui en demande une seconde lecture ; après débat, on en vient au vote. Si ce dernier est favorable au bill, celui-ci est lu pour la seconde fois. L'auteur du bill peut alors demander que son projet soit renvoyé devant une commission compétente (select committee).

Stade du Committee Stage.

Le stade précédent était celui de la politique, celui-ci sera celui du travail. Si le bill a été renvoyé devant une

commission compétente, celle-ci transmet le résultat de ses travaux à la Chambre siégeant en Comité; celui-ci est directement compétent quand l'auteur du projet n'a pas demandé une réunion préalable d'une commission spéciale. Il n'est fait exception que pour les bills sur les Fonds consolidés pour lesquels il est procédé à la troisième lecture aussitôt après la seconde; au préalable, les Lords votent une motion par laquelle ils déclarent inutile de soumettre ce bill à un Comité.

La Chambre se transforme en Comité par un simple artifice de procédure et de cérémonial. Le Lord haut chancelier quitte son siège et le Comte d'Onslow, Lord Président des Comités de la Chambre Haute, vient présider à sa place; ce seul changement a eu pour effet de transformer la Chambre d'assemblée délibérante en Comité. Les détails du bill sont maintenant examinés article par article, ligne par ligne, et, au cours de la discussion, les Lords peuvent déposer des amendements sur lesquels le Comité se prononce aussitôt. L'examen du bill achevé, le Président du Comité déclare transmettre le bill avec les amendements retenus à la Chambre et quitte le Woolsack.

Le report stage.

Le Lord haut chancelier reprend alors son fauteuil. Le bill est considéré maintenant dans son intégralité et les membres de la Chambre sont libres de proposer, soit des amendements, soit même de demander l'insertion d'articles entièrement nouveaux.

Troisième lecture (third reading).

Contrairement à ce qui se passe aux Communes, les Lords sont libres, une fois encore, d'apporter des modifications ayant trait, soit à la forme, soit au fond même du bill. En fait, la troisième lecture est le plus souvent une simple formalité. Une fois voté, le bill est transmis aux Communes où il est en général amendé. Si la Chambre des Lords s'incline devant ces amendements, un mes-

sage est envoyé à cet effet aux Communes; en cas contraire, les Lords désignent un comité chargé de donner les raisons pour lesquelles la Chambre Haute ne saurait se prononcer en faveur des amendements apportés par la Chambre Basse. Ces raisons, jointes au texte du bill reprennent le chemin des Communes. La « navette » ainsi commencée peut se prolonger un certain temps, mais en cas de désaccord persistant, l'application du Parliament Act de 1911 donnera raison en fin de compte à la Chambre Basse.

La Chambre des Lords désire parfois attirer l'attention du Gouvernement sur l'urgence qu'il y aurait à faire voter tel ou tel projet de loi; un de ses membres interpelle alors le Gouvernement et dépose une motion; un débat s'engage, au cours duquel un des Ministres répond; s'il laisse entendre que le Gouvernement se préoccupe de la question, la motion est retirée, sinon elle agit comme un aiguillon sur le Gouvernement. La Chambre des Lords a employé plusieurs fois ce procédé au cours de ces dernières années, au sujet des mesures à prendre pour lutter contre le chômage et contre le taudis.

Depuis qu'ils ne consacrent qu'un minimum de temps aux débats d'ordre financier, les Lords ne sont plus jamais pressés par le temps comme les Commoners et ne sont donc astreints à aucune règle de clôture des débats. Leur part dans le travail législatif est cependant loin d'être négligeable. Aux séances de comité, en particulier, il leur arrive plus d'une fois de mettre définitivement sur pied un projet de loi qui leur est arrivé de la Chambre des Communes, bâti de pièces et de morceaux, à la suite des violents débats auxquels son adoption a donné lieu. Par ailleurs, il arrive que le Gouvernement introduise certains de ses projets de loi les moins importants en général, à la Chambre des Lords, par suite de l'encombrement des ordres du jour d'une Chambre des Communes surchargée. Cette façon de faire n'est guère employée d'ailleurs que par les Gouvernements conservateurs; en effet, les gouvernements libéraux et travaillistes ne se risquent pas à déposer leurs projets de loi, en

premier lieu, devant une Chambre qui leur est toujours plus ou moins hostile et qui risque de déformer complètement ces projets par ses amendements, alors qu'aux Communes ils trouveront une majorité sûre, prête à endosser toutes les responsabilités. Quant aux propositions de loi qui émanent des membres de la Chambre des Lords, même si cette dernière les adopte, elles ont peu de chance d'être jamais discutées et votées à la Chambre des Communes qui épuise déjà difficilement ses propres ordres du jour et ne donne que fort peu d'occasions à ses membres de développer leurs propres propositions. Nous verrons d'ailleurs qu'une proposition de loi devient rarement loi si elle n'est reprise et défendue par le Gouvernement lui-même.

Le Lord Président des Comités de la Chambre des Lords élu pour la durée d'un Parlement, exerce une véritable dictature sur le dépôt des bills privés et ne laisse venir devant les comités que ceux qui lui semblent avoir quelque chance de réussite, tant par leur importance que par le caractère non contesté de leur contenu.

Signalons enfin que toutes les mesures législatives qui ont pour but d'améliorer le fonctionnement de la justice voient le jour à la Chambre des Lords qui en discute la première, en raison de sa fonction de cour suprême du pays.

Que faut-il penser des pouvoirs dont dispose la chambre des Lords. A en croire bien des gens, cette assemblée ne serait plus qu'un vestige du passé, dont le rôle serait de pure forme aujourd'hui. C'est aller trop loin et c'est vouloir méconnaître les faits. Assemblée conservatrice, la Chambre des Lords est appelée, comme de tout temps, à sanctionner sans difficulté une politique de même nuance et par conséquent c'est dans la manière dont elle se comporte à l'égard des projets émanant des gouvernements libéraux et travaillistes que l'on pourra juger de l'efficacité de ses pouvoirs et de la plus ou moins grande partialité de ses votes. L'histoire de l'activité législative de la Chambre des Lords depuis 1911 sera pour nous à cet égard d'un enseignement précieux.

CHAPITRE VIII

Histoire de l'activité législative de la Chambre des Lords depuis 1911

Il faut remarquer tout d'abord que la procédure instaurée par le Parliament Act n'a été appliquée jusqu'à présent qu'à trois reprises différentes, ce qui démontre mieux que quoique ce soit, que la Chambre des Lords n'est nullement tenue à l'écart de la législation. C'est chose encore plus probante quand on se réfère aux faits. C'est seulement au cours de la période fort troublée qui suivit la bataille constitutionnelle de 1911, que la Chambre des Lords dûit se plier aux exigences de la Chambre Basse. Le Home-Rule introduit aux Communes le 11 Avril 1912, fut voté en Janvier suivant à plus de 100 voix de majorité : Redmond et ses compatriotes avaient permis aux libéraux de triompher dans le duel des deux Chambres ; le fair-play voulait que le Cabinet Asquith, en compensation, fasse voter le Home-Rule. La Chambre des Lords n'avait pas les mêmes raisons de suivre Redmond ; de l'avis de la plupart des membres de la Chambre Haute, accorder le Home-Rule à l'Irlande, c'était consacrer une scission définitive entre l'Ulster oran-

giste et le reste de l'Ile ; c'était déchaîner la guerre civile à bref délai. Le projet de loi fut donc repoussé à la majorité en deuxième lecture le 30 janvier 1913. La Chambre des Communes en reprit l'examen au cours de la session suivante, le vota encore et se heurta à la même résistance de la part des Lords. Une troisième fois, en Mai 1914, le projet fut voté aux Communes et envoyé aux Lords ; ceux-ci votèrent l'ajournement pur et simple du débat. Le bill fut alors soumis à la sanction royale et devint loi en application du Parliament Act. L'opposition de la Chambre des Lords, en la circonstance, avait été faite beaucoup plus de sagesse que de parti pris : les événements l'ont démontré par la suite. Deux autres bills d'importance moindre devaient aussi connaître la sanction royale, malgré l'opposition des Lords : il s'agissait d'un projet de loi qui tendait à enlever à l'église anglicane le caractère d'église officielle au Pays de Galles et d'un projet de loi mettant en vigueur, dans certains cas, le vote plural.

En 1914, l'Act qui proclamait le besoin de défendre la Couronne, rencontra plus d'opposition aux Lords qu'aux Communes, mais pendant la Guerre, les seules critiques qui furent adressées au Cabinet Llyod George tout puissant, émanèrent de la Chambre des Lords. C'est à la Chambre des Lords qu'au lendemain de la Guerre se déroulèrent des débats très controversés sur l'opportunité qu'il y avait à maintenir une vieille politique libre-échangiste du pays ou à se tourner au contraire vers un système protectionniste. Les doctrines et les hommes du parti libéral connurent à ce moment un déclin très net et la marée montante du socialisme fit craindre de graves conflits entre les deux Chambres pour le jour où les travaillistes s'empareraient du pouvoir.

En 1924, M. Mac Donald devint premier Ministre, mais Chef d'un Gouvernement de minorité et obligé de s'assurer le soutien du parti libéral, il ne fit preuve d'aucune hardiesse et ne tenta pas d'incorporer dans le « Statute Book » certains points bien définis de son programme. Devant tant de modération, la Chambre des

Lords ne bougea pas et entérina sans faire aucune obstruction certaines mesures d'un radicalisme bon teint. M. Baldwin revint d'ailleurs peu de temps après au pouvoir et, avec lui, un Cabinet conservateur. Tout au long de cette législature 1924-1929, les Lords se révélèrent dociles et fort peu actifs. Par 69 voix contre 22, ils repoussèrent un projet de loi fixant le salaire minimum des ouvriers agricoles, étouffant ainsi dans l'œuf une des rares mesures libérales de ce Gouvernement. Une motion regrettant la politique protectionniste du Gouvernement n'obtint que 13 voix, alors qu'une autre réclamant le renforcement des pouvoirs de la Chambre Haute en obtenait 62. Les Lords apportèrent continuellement leur soutien au Gouvernement, se contentant à plusieurs reprises, de déposer des motions destinées à éveiller l'attention de l'Exécutif sur des points particulièrement urgents de sa tâche.

Avec le deuxième Cabinet Mac Donald, les choses devaient se passer tout autrement. Le premier Ministre travailliste avait cette fois derrière lui une majorité massive et était résolu à appliquer tout ou partie de son programme.

D'abord passive, la Chambre des Lords avait su s'affirmer dès la fin de la session d'hiver 1930, en s'opposant à l'abolition des tarifs protecteurs dont jouissait l'industrie des produits colorants. La Chambre des Communes et le Gouvernement s'inclinèrent, mais dès le 13 Juillet 1930, M. Shumivale, Ministre des Colonies avait proclamé devant ses électeurs, que les prochaines élections se feraient sur la question de la suppression de la Chambre des Lords. Au cours de cette législature, plusieurs motions de défiance furent déposées à la Chambre des Lords : l'une regrettant la reconnaissance des Soviets, une autre dénonçant la politique suivie par le Gouvernement en Egypte, une troisième protestant contre la politique fiscale de M. Snowden. Cependant, l'attitude de la Chambre des Lords, si elle était le plus souvent hostile, restait toujours courtoise. C'est ainsi que Lord Hailsham, leader de l'opposition, déclara au début

de 1931 qu'il avait le vif désir d'aider le Gouvernement dans ses projets de réorganisation des centres houillers et que la Chambre des Lords apporta des amendements très heureux pour l'économie du pays au « Coal Mines réorganisation bill » qui fut voté en une seule séance, alors que l'esprit de parti aurait porté les Lords à le combattre et à le repousser.

Cependant, le conflit pour couvrir sourdement ne paraissait pas moins inévitable : il éclata au début de 1931, à l'occasion du rejet de l'Educational Bill, la Chambre des Lords s'opposant à l'élévation de l'âge de scolarité obligatoire préconisé par les Syndicats comme remède au chômage. La colère des socialistes fut grande et M. Mac Donald s'écria dans un grand discours à Worksal que « l'attitude de ces Lords réactionnaires était intolérable et qu'il fallait en finir avec eux. » On crut même un instant qu'il allait dissoudre la Chambre des Communes et en appeler au pays, mais d'autres difficultés d'ordre plus grave et plus pressant détournèrent son attention de cette querelle politique. La Chambre des Lords fort peu émue par les paroles menaçantes des leaders travaillistes, maintint son point de vue lors de la seconde lecture du bill et ce, pour les mêmes raisons, si justifiées, d'économie. L'attitude sage des Lords prévalut et peu de voix s'élevèrent alors pour affirmer que les pairs trahissaient la Nation.

La question des pouvoirs relatifs des deux Chambres se posa nettement à nouveau en Avril 1931 : les Lords rejetèrent à ce moment là certains chapitres du « Land utilization bill » et firent entendre qu'ils laisseraient passer les autres si la Chambre des Communes consentait à ne pas user de ses prérogatives en ce qui concernait les clauses à caractère financier contenues dans ce bill et si elle autorisait les Lords à modifier ces dernières. Le bill avait soulevé des discussions passionnées aux Communes et son vote entraînait de très lourdes dépenses. La grande majorité des Lords, libéraux en tête, était fermement décidée à voter contre, quand Lord Hailsham, légiste subtil, fit l'audacieuse proposition précitée. La

rumeur d'élections générales prochaines n'était pas encore éteinte et les conservateurs craignaient de voir leurs adversaires se servir de ce land bill comme tremplin électoral : le rejet en bloc par les Lords, d'un bill qui, entre autres, devait assurer certains subsides aux chômeurs et une meilleure répartition des terres aurait pu avoir en effet les conséquences les plus fâcheuses et pour les conservateurs et pour la Chambre des Lords. Les propositions de Lord Hailsham, pour être hardies, n'avaient rien d'inconstitutionnel et les Commoners, plus d'une fois, se sont ainsi dessaisis de certains de leurs privilèges, faculté qui leur était laissée dans le Parliament Act. Elles occasionnèrent pourtant un beau tapage chez les travaillistes. Le principal intéressé, le Docteur Addison, Ministre de l'Agriculture, écrivit une lettre indignée au *Times*, et M. Mac Donald parla de faire une tournée de pairs, cependant que d'autres leaders travaillistes proposaient devant la répulsion des leurs pour le titre nobiliaire, de brider à nouveau les pouvoirs des Lords de manière à transformer cette Chambre en assemblée de simple enregistrement; la presse conservatrice elle-même déplora l'initiative de Lord Hailsham et la Chambre des Lords connut une véritable impopularité tout au long de la session. Ces diverses réactions hostiles ne devaient pas abattre le courage ds Lords. Le compromis proposé aux Communes ayant échoué, les Lords se décidèrent non à rejeter mais à amender le bill du tout au tout; chapitre par chapitre, les questions traitées dans ce bill furent reprises et plus d'un amendement utile fut ainsi apporté aux solutions préconisées primitivement. Au cours de ces débats, l'immense expérience des Lords en matière agricole apparut à chaque instant, ainsi que leur volonté de tenir compte avant tout des économies réalisables. Quand le bill ainsi transformé revint devant les Communes, les socialistes refusèrent tout d'abord d'y toucher et encore plus de le voter, en signe de protestation contre « la conduite inqualifiable des ennemis du peuple dont ils dénoncent l'attitude au pays » mais le peuple anglais ne semblant pas réagir, comme ils l'es-

comptaient, ils changèrent d'avis quelques semaines plus tard. Le bill que l'on croyait enterré fut à nouveau étudié et l'entente se fit entre les deux Chambres, grâce à de mutuelles concessions. La fermeté résolue des Lords et l'esprit de compromis, si bien dans la manière anglaise, avaient pris le pas sur la méthode brutale de la guillotine consacrée par le Parliament Act.

Mais, en fin de compte, c'est peut-être dans la position qu'elle prit en face du Représentation bill que la Chambre des Lords démontra le mieux que ses pouvoirs étaient loin d'être dénués de tout intérêt et qu'elle pouvait à certaines heures décider de l'orientation politique du pays.

Cette réforme électorale proposée par les travaillistes au début de 1931 était en quelque sorte jetée en pâture aux libéraux comme prix de leur soutien, ou, tout au moins, de leur neutralité au Parlement. Le bill comportait cependant deux parties bien différentes : dans une première partie, le bill affirmait le principe du vote unique et attachait le droit de suffrage à la personne et non à la propriété. C'est en effet une des anomalies du système électoral anglais, encore à l'heure actuelle, que d'admettre le vote plural. Tout électeur a un droit de vote dans la localité où il est domicilié et un autre dans le centre urbain où il a le centre de ses affaires, un bureau, un magasin, une usine, etc... Ainsi, la Cité de Londres avec ses 13.700 habitants compte plus de 44.000 électeurs. Ce système a comme autre inconvénient de retarder les résultats complets des élections générales. Il est en effet des citoyens qui, après avoir normalement voté chez eux, se rendent dans telle ou telle université dont ils ont le diplôme, pour participer aux élections. Si cette suppression du vote plural se justifiait donc pleinement, elle était là surtout pour masquer l'autre partie du bill qui était nettement dirigée contre les conservateurs. Aux libéraux qui demandaient la Représentation Proportionnelle dans l'espoir que les nombreuses voix trop dispersées qu'ils obtenaient dans le pays leur vaudrait un plus grand nombre de sièges, comme par le passé, les travail-

listes proposaient un compromis sous la forme du vote alternatif qui vise à obtenir une majorité absolue dans tous les cas, sans qu'il soit besoin de recourir à un second tour. Or, ici, l'alliance socialo-libérale serait assurée dans bien des circonscriptions de triompher des candidats du parti conservateur livré à ses seules forces. D'autres mesures de peu d'importance avaient un caractère vexatoire : on proposait de supprimer les sièges universitaires qui sont en général des foyers conservateurs, cependant que par la réduction du maximum autorisé des dépenses électorales et par l'imposition de certaines limites à l'utilisation des voitures automobiles pour le transport des candidats, on escomptait desservir les candidats conservateurs souvent fortunés.

C'est devant ce bill que se trouvait placée la Chambre des Lords qui, à l'époque, comprenait 19 membres travaillistes et 73 libéraux pour 700 conservateurs. Le mode d'élection de la Chambre des Communes ne la regardait pas, mais elle avait à donner son assentiment à une modification aussi importante de la constitution. Lord Middleton fit le procès du vote alternatif : « si l'on consulte déclara-t-il, les discours électoraux des hommes du parti libéral en 1929, on voit que sur les 65 députés libéraux qui ont été élus aux Communes, 5 seulement ont mentionné cette question de réforme électorale dans leur programme. M. Lloyd George lui-même n'y avait pas songé... » Dans le pays, ajouta-t-il, on ne manifestait d'ailleurs nul enthousiasme pour de telles mesures et les libéraux n'auraient pas les électeurs derrière eux. Arguments de pure façade destinés à cacher une hostilité marquée à un projet contraire aux intérêts conservateurs. La Chambre Haute le comprit bien et repoussa le bill en seconde lecture, à une grosse majorité : elle sauvait par là même le parti conservateur d'une défaite certaine.

Quelle fut en effet la conséquence de ce veto ? Les travaillistes, très attaqués dans le pays, conservaient cependant encore un grand prestige qu'une gestion financière défectueuse et la chute brutale de la Livre Sterling

allaient ruiner quelques mois plus tard. Ils comptaient donc, dès le Representation bill voté, en appeler au pays et faire alliance avec le parti libéral pour obtenir un succès électoral décisif. L'obstruction de la Chambre des Lords et le veto temporaire institué par le Parliament Act, qui les mettaient dans l'obligation d'attendre deux ans avant de pouvoir demander la transformation du bill en loi, ne leur permit pas de réaliser leurs projets. Bien mieux, rendus responsables par le pays de la gravité exceptionnelle de la situation économique, ils furent écrasés aux élections générales suivantes qui consacraient le triomphe des conservateurs. Ainsi, grâce à son opposition, la Chambre des Lords avait changé la face des choses.

Avec le Gouvernement d'Union Nationale, la Chambre des Lords retrouva son calme coutumier et se contenta de sanctionner purement et simplement la politique du Gouvernement, tant en ce qui concerne les accords d'Ottawa que pour ce qui est du problème du blé et de celui de la réforme constitutionnelle de l'Inde. Le débat le plus animé fut celui qui mit aux prises lords conservateurs et lords travaillistes au sujet du projet de loi portant l'embargo sur les marchandises soviétiques, en signe de protestation contre les sanctions pénales prononcées contre des Ingénieurs Anglais poursuivis pour haute trahison par les autorités Russes. Malgré l'opposition des travaillistes qui contestaient l'opportunité des mesures déjà prises et de celles que l'on comptait adopter, la Chambre vota par 53 voix contre 7 le projet qui lui était soumis. Quand on connaît la fièvre qui agita le pays lors de ce fameux procès et les répercussions qu'il eut aux Communes, on reste confondu devant l'indifférence des membres de la Chambre Haute venus en si petit nombre pour discuter des décisions à prendre pour apaiser l'émoi général.

Ce coup d'œil sur l'activité législative de la Chambre des Lords depuis 1911, nous permet de conclure que cette assemblée n'est pas tellement handicapée qu'on veuille bien le croire et le dire, par le Parliament Act. Sa

grande faiblesse réside beaucoup moins dans la limitation de ses pouvoirs que dans sa composition ; le but à poursuivre par une deuxième Chambre n'est pas de « frapper d'ostracisme » serait-ce même avec courtoisie et sagesse — toute politique d'un parti pour se tapir dans l'ombre et n'en plus bouger dès qu'un parti de même nuance qu'Elle parvient au pouvoir.

CHAPITRE IX

Des menaces qui pèsent sur le sort de la Chambre des Lords : Peers against People et Fournées de Pairs.

Mais, et c'est sur ce point capital qu'il sied de s'arrêter en dernier lieu au cours d'une étude sur la Chambre des Lords actuelle, c'est bien plus dans son prestige que dans ses pouvoirs que la Chambre Haute anglaise doit être renforcée.

Que signifie cette Assemblée sur le sort de laquelle plane sans cesse la menace d'une élection générale faite au cri de « Lords versus People » : « Les Lords contre la Nation » — Est-il désirable que l'avenir d'une Chambre législative, soucieuse de sa dignité et du rôle qu'elle a à jouer dans la vie du pays soit fonction des caprices du Parti au Pouvoir. Le droit de dissolution et l'appel au peuple sont des soupapes de sûreté indispensables avec une assemblée issue des remous du suffrage universel mais ils ne doivent pas être employés comme moyen d'intimidation à l'égard d'une deuxième Chambre sur laquelle on voudrait faire pression.

La Couronne, elle aussi, dispose d'un moyen plus clas-

sique, celui-là, pour forcer la main à la Chambre des Lords ; mais pour être le fruit de la Tradition, il ne nous paraît pas moins critiquable ; nous voulons parler du droit qui est réservé à la Couronne de faire des fournées de pairs en vertu de la possibilité que le Roi a de créer à tout instant des pairs en nombre illimité.

Même en pratique ce procédé se révélerait aujourd'hui quasi-irréalisable. Il n'avait de valeur en effet qu'au temps où il suffisait d'introduire quelques nouveaux membres dans une Chambre Haute peu nombreuse pour y changer la majorité et rétablir l'harmonie entre les deux Chambres et le Gouvernement ; C'est ainsi qu'en 1712 la reine Anne fit une fournée de 12 pairs pour faire tomber l'opposition que le traité d'Utrecht rencontrait dans la Chambre des Lords.

Mais aujourd'hui, un Cabinet libéral ou travailliste qui demanderait au Roi d'user de sa prérogative pour briser l'opposition des conservateurs devrait envisager d'envoyer siéger aussitôt à la Chambre Haute près de 700 nouveaux pairs : Ce serait une véritable « inondation » disent les Anglais « the swamping of the House of Lords ». Cette mesure tiendrait de la farce et on se demande quel prestige pourrait dorénavant conserver une Assemblée de 1.500 membres !

Tous les adversaires de la Chambre des Lords le comprennent fort bien et se montrent farouches partisans du maintien de cette institution. Leur calcul est excellent : ou bien la fournée de pairs jouera comme une simple menace et servira comme en 1832 et en 1911 à juguler l'opposition conservatrice, ou bien elle se réalisera en fait et la Chambre Haute sera complètement discréditée aux yeux de l'opinion publique.

Le maintien de ce droit exclusif de la Couronne peut par ailleurs créer un grave conflit entre le Souverain et le Cabinet qui en demanderait l'application ; le Roi aurait aujourd'hui la faculté de refuser de faire usage de son droit dans le cas où l'exercice de sa prérogative aurait pour but de changer la majorité dans la Chambre des Lords en faveur d'une mesure déterminée votée par les

Communes : le Parliament Act, en effet, assure de nos jours la transformation, dans un délai déterminé, d'un bill en loi par la seule volonté persistante des Communes. En agissant de la sorte, le Roi serait dans son droit, certes, mais le Cabinet, sans commettre aucune illégalité, pourrait arguer de l'urgence des mesures à faire adopter, pour réclamer à nouveau, sur le mode impératif, l'application immédiate de la prérogative royale. Ainsi, le droit de créer des pairs en nombre illimité n'est plus tant une prérogative dont jouit le seul pouvoir royal qu'une arme entre les mains de tout ministère qui voudrait triompher de la résistance de la Chambre des Lords..

L'examen de l'usage qui peut être fait aujourd'hui de la fournée de pairs nous permet de penser que loin d'être une solution prompte et efficace, elle ne peut plus être que génératrice de conflits ou d'erreurs. C'est une arme antique, rouillée et d'un maniement presque impraticable. Elle se justifiait cependant avant le vote du Parliament Act car elle constituait le seul mode de contrôle que possédaient la Couronne et le Cabinet conjugués sur le pouvoir qu'avait la Chambre Haute de s'opposer aux vœux déclarés du peuple. Aujourd'hui, elle n'a plus de raisons d'être et doit disparaître.

CONCLUSION

Une assemblée législative doit être jugée à ses actes ; or, le pays ne voit dans la Chambre des Lords qu'une institution démodée, dont les réactions lui indiffèrent tant il est persuadé qu'à la Chambre des Lords, comme disait Lord Balfour : « tout le monde pense la même chose ». Il faut changer cette mentalité et, par une heureuse transformation de la composition de la Chambre des Lords, persuader le peuple anglais qu'une deuxième Chambre a son utilité et sait faire autre chose qu'œuvre partisane.

TROISIEME PARTIE

ETUDE CRITIQUE DU PROBLEME DE LA REFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS

Il serait vain de vouloir s'inquiéter autrement de la réforme de la Chambre des Lords et des projets qu'elle a provoqués, avant de s'être assuré que le maintien d'une seconde Chambre s'impose en Angleterre. Certes, on peut accorder aux partisans du système bicaméral que la presque totalité des états civilisés comptent une Chambre haute et que, s'il en est encore comme la Yougo-Slavie et certains pays d'Amérique Centrale qui font exception à la règle, l'instabilité du régime parlementaire dans ces pays ne plaide pas *pro domo*.

Mais ce n'est pas aux Anglais à modeler leurs institutions sur celles d'Etats qui, le plus souvent, n'ont adopté une seconde Chambre que parce que précisément en Angleterre, berceau du parlementarisme, la Constitution en comporte une. C'est bien plutôt de l'analyse de leur propre système de Gouvernement que les Anglais doivent déduire, si le besoin se fait sentir pour eux, du

maintien d'une deuxième Chambre. Au cas où il en serait ainsi, l'étude critique des différentes fonctions à attribuer à cette Chambre se justifierait ainsi que la recherche de la méthode la plus heureuse d'adaptation de la Chambre au rôle qui lui serait imparti.

En Angleterre, l'Histoire condamne la Chambre unique : Cromwell lui en a fait connaître les arbitraires « les plus odieux au monde » a-t-il reconnu lui-même un jour ; la Doctrine ne l'admet pas : le pouvoir suprême n'est pas l'apanage du Peuple souverain mais réside dans le Parlement qui comporte un Tout composé du Roi et des deux Chambres législatives. Mais ce sont surtout les faits qui militent en faveur de l'existence d'une deuxième Chambre ; la raison essentielle en est que la Chambre des Communes, qui est à la base de tout le système parlementaire, est un organe qui se révèle de nos jours insuffisant tant par son mode de recrutement que par sa manière d'exercer sa mission capitale de contrôle des actes de l'Exécutif.

CHAPITRE PREMIER

La Chambre des Communes et ses imperfections

SECTION 1°. — *En ce qui touche sa composition*

En premier lieu, en dépit du caractère essentiellement démocratique du suffrage universel, la Chambre des Communes ne représente que très imparfaitement le corps électoral anglais. Dans son aversion pour le second tour de scrutin, qui donne à la lutte électorale un caractère de marchandage contraire à son esprit de fair-play, le peuple anglais a opté pour le scrutin à un tour qui entraîne, lui, de brusques changements de politique qui ne correspondent pas toujours à d'aussi violents courants d'opinions dans le peuple. D'abord, du temps des deux grands partis whig et tory, on eut dans chaque circonscription deux candidats et deux seulement : l'électeur n'avait d'autre recours que de voter pour celui des deux dont les idées semblaient se rapprocher le plus des siennes, sans être le moindrement sûr pour cela que ses intérêts seraient défendus au Parlement. Aussi, souvent déjà, ce n'était pas pour, mais contre un programme que la masse électorale en venait à se prononcer.

Mais, du jour où le parti travailliste eut pris conscience de sa force et prétendit présenter un candidat dans chaque circonscription, ce fut pire encore puisqu'on vit, de par le jeu des élections triangulaires, la plupart des sièges enlevés par des minorités de votes. Tout à l'heure, c'était 45 % des votants qui pouvaient se plaindre dans une circonscription de n'être pas représentés à Westminster, maintenant ce sentiment est parfois partagé par 60 à 65 % des électeurs: Quelques chiffres au surplus expliqueront éloquentement ce qui précède. De 1924 à 1929, on vit une majorité parlementaire écrasante faire une politique contre laquelle la majorité des électeurs s'était prononcée aux élections de 1924: les conservateurs qui avaient recueilli 8 millions de suffrages, obtinrent en effet 420 sièges aux Communes contre 191 aux libéraux et travaillistes réunis qui, au total, avaient eu plus de 9 millions de voix. Aux élections de 1929, sur 615 sièges, 306 furent acquis à la majorité relative, et un même siège représenta alors 29.000 suffrages travaillistes, 37.000 suffrages conservateurs, 89.000 suffrages libéraux! En 1931, ce caractère de renversement brutal et injustifié de la situation parlementaire fut encore tellement plus caractérisé qu'un certain nombre de candidats conservateurs se sont trouvés élus malgré eux. Dans leur pensée, il s'agissait uniquement en effet d'affronter un candidat, voire un Ministre du Labour Party, de le combattre avec acharnement pendant trois semaines, de lui enlever un grand nombre de suffrages et de retourner ensuite paisiblement à leurs affaires, après avoir été battus honorablement et après avoir réduit à de justes proportions l'influence du travaillisme dans le pays. Mais ne voilà-t-il pas que par suite du système électoral en vigueur, MM. Brown, Smith et Robinson se sont trouvés élus contre leur attente et les voilà contraints de quitter leurs affaires pour venir à Londres et dans certains cas, de renoncer à quelques milliers de livres de revenus gagnés par leur travail, pour se contenter du maigre traitement de Commoner de 460 £ par an. Il est vrai que devant la supériorité écrasante des conser-

vateurs à la Chambre des Communes, les Whips du parti — rabatteurs officiels chargés de la discipline du scrutin — se montrent bons princes et accordent un certain nombre d'exéats ou de permissions de sorties prolongées... Mais, est-ce bien ainsi qu'il faut comprendre la mission d'un Représentant du peuple ! Enfin, l'exemple le plus frappant est encore celui qui nous a été donné lors d'une élection partielle récente qui, à Wawertree a permis au candidat travailliste de l'emporter avec 15.000 suffrages, alors que ses concurrents conservateurs en simple désaccord sur la question de la Constitution de l'Inde — obtenaient : l'un 13.500 voix, l'autre — fils de M. W. Churchill — 11.000 voix, soit au total plus de 24.000 voix. Ainsi, grâce au scrutin à un tour, ce Député travailliste va pouvoir soutenir aux Communes une politique que plus de 60 % de ses électeurs condamne.

Un autre caractère propre au système électoral anglais est très défectueux. Alors que les Commoners devraient être dans leur Chambre les porte-parole autorisés et zélés de leur circonscription, ils ne sont en réalité que les mandataires d'un parti. Ils ne sont guère que des machines entre les mains des whips et doivent suivre, en toute circonstance, la manière de voir de leur parti, quand bien même cette dernière se révélerait contraire aux intérêts de la région qu'ils représentent. Enfin, et c'est là une critique que l'on peut faire au suffrage universel en général, a-t-on réfléchi à la science universelle dont devrait faire preuve tout électeur moderne pour résoudre les problèmes innombrables que soulèvent devant lui les divers candidats et pour pouvoir voter ensuite en son âme et conscience. Jadis, il se prononçait sur le Home-Rule ou sur le vote des femmes, mais maintenant ne voila-t-il pas qu'il devient l'arbitre entre inflationnistes et déflationnistes, entre libre-échangistes et protectionnistes, entre partisans de telle ou telle politique dans l'Inde ! Ce qu'il affirmera dès lors avec le plus de force, c'est non plus ce qu'il veut, mais bien ce dont il ne veut pas ou plus et, devant les rigueurs de la crise économique, l'homme de la Rue se contentera de dire

comme Boni de Castellane naguère : « C'est déjà assez embêtant d'être pauvre pour qu'on ne soit pas obligé par surcroît de se priver »

En résumé, le système électoral tel qu'il fonctionne en Angleterre, fait de tout « Commoner » un député d'une minorité et le défenseur d'un certain nombre de formules négatives.

Le remède le plus radical à un tel état de choses réside pour certains dans l'introduction en Angleterre de la représentation proportionnelle. Celle-ci permettrait d'avoir une Chambre populaire, à l'image exacte du corps électoral qu'elle doit représenter, et préviendrait tout danger de dictature de la part d'un parti. Mais le remède est encore pire que le mal : c'est à son système électoral actuel que l'Angleterre doit d'avoir des gouvernements homogènes, capables de pratiquer une politique suivie qui comporte, au surplus, une sanction, puisque les électeurs en sont les seuls juges aux élections générales suivantes. L'adoption de la proportionnelle entraînerait la constitution d'un Parlement divisé, en proie aux querelles de factions et l'affaiblissement parallèle d'un Exécutif obligé de s'appuyer sur de faibles et souvent changeantes majorités et incapable de concentrer dorénavant toutes ses énergies vers la réalisation d'un programme bien défini.

Dès lors, c'est bien plutôt dans l'existence d'une seconde Chambre que l'on doit trouver un palliatif à cette première difficulté : Une Chambre Haute constituera la meilleure sauvegarde contre toute tentative arbitraire d'un Gouvernement qui abuserait de ses pouvoirs pour faire voter des mesures contraires aux aspirations de la Nation. Par ailleurs, cette seconde Chambre apportera un correctif au divorce qui existe au cours de certaines législatures entre la Nation et ses Représentants au Parlement. Elle permettra, en effet, de faire entendre des sons de cloche qui sont étouffés au sein d'une Chambre unique où la défense des droits et aspirations des minorités est rendue souvent lettre morte. L'existence d'une deuxième Chambre se justifie aussi avec des

Gouvernements d'Union Nationale qui, préoccupés de résoudre de leur mieux les problèmes urgents qui ont déterminé leur formation, auraient souvent tendance à méconnaître sur des points moins essentiels la volonté du peuple.

SECTION II. — *En ce qui concerne son Action Législative.*

Mais c'est bien plutôt pour parer à la façon imparfaite dont les Communes remplissent leur tâche, que l'intervention d'une deuxième Chambre semble s'imposer — A l'omnipotence naguère complète des Communes qui, selon un dicton populaire, « pouvaient tout faire, sinon changer un homme en femme » a succédé au XX^e Siècle une véritable dictature du Cabinet - Autrefois serviteur docile de sa majorité, le Cabinet s'en avère aujourd'hui le maître exigeant ; le système électoral en vigueur aboutit en effet à l'élimination des petits partis et à la constitution de majorités importantes et fortement organisées. Destinée à disparaître avec le cabinet, la majorité ne peut jamais s'abstenir de le soutenir ; la crainte de nouvelles élections est salutaire : pour chacun des Commoners n'est-ce pas là un aléa et la certitude de nouvelles et lourdes dépenses. La question de confiance est toujours posée s'agirait-il d'un détail aussi insignifiant que celui de la couleur des boîtes aux lettres. Ainsi le rôle d'un Député aux Communes consiste bien moins à défendre les intérêts de ses électeurs qu'à voter pour ou contre le Gouvernement, selon que son parti est au pouvoir ou non.

La discussion est en général le fait de la seule opposition et des organes comme la Presse et les Trade-Unions, ont souvent plus d'influence pour obtenir le retrait ou la modification d'un bill gouvernemental que la Chambre des Communes, surtout depuis que M. Mac Donald a donné l'habitude en 1930 et 1931, de se maintenir au pouvoir malgré des votes de méfiance répétés. En effet, en prenant le pouvoir en 1929, ce Premier Ministre avait demandé à la Chambre des Communes de se transformer en quelque sorte en un Conseil d'Etat. Il voulait dire par là en particulier que le Gouvernement

ne démissionnerait pas après un simple échec sur une question d'ordre secondaire, mais en pratique, il ne capitula pas plus quand les Communes le mirent en minorité sur des mesures d'une importance aussi capitale que son Trade-Union Bill et son Educational Bill. Et ce grave manquement à la tradition n'est rien à côté de l'innovation qui a vu le jour le 22 janvier 1932 en Angleterre, en matière de solidarité ministérielle.

Le Cabinet d'Union Nationale, après avoir pris connaissance ce jour-là d'un rapport sur la balance du commerce et après en avoir longuement délibéré, constata qu'il lui était impossible d'aboutir à un accord unanime au sujet du vœu à émettre et des décisions à prendre. Afin de maintenir l'unité au sein du Cabinet, il décida de modifier la pratique ministérielle et de laisser aux Ministres qui n'avaient pu accepter les conclusions de la majorité la liberté d'exprimer leur opinion lors de la discussion du projet par leur discours et par leur vote. On supprima ainsi toute la doctrine de la solidarité ministérielle qui, depuis plus d'un siècle, était la pierre angulaire du Gouvernement de Cabinet et expliquait la maîtrise que pouvait avoir sur une Chambre des Communes, nombreuse et désordonnée, ce faisceau d'énergies tendues vers un but commun et liées par une responsabilité collective; Lord Melbourne, dans une boutade, avait dit naguère : « Peu importe ce que nous disons, pourvu que nous disions tous la même chose. »

La complexité des problèmes qui se posent de nos jours, leur nombre toujours plus grand et les solutions rapides qu'ils exigent le plus souvent, explique cette tendance du cabinet britannique à la dictature. Il invoque l'urgence du travail à accomplir pour justifier le recours à des restrictions parlementaires comme la Clôture et la Guillotine qui lui permettent, avec l'aide de sa majorité, d'exercer une véritable mainmise sur les débats. Ce Cabinet lui-même est tellement surmené que toute pensée constructive et toute action suivie deviennent parfois impossibles. Cette surcharge de besogne conduit par ailleurs à une certaine omnipotence des Ci-

vil Services. C'est en effet de l'énorme accroissement des attributions gouvernementales qu'a découlé, au cours de ces dernières années, l'habitude de déléguer le pouvoir de légiférer à des Départements de l'Exécutif. L'œuvre des départements d'Etat est bien plus considérable, du moins si on la mesure au volume des documents imprimés, que celle du Parlement lui-même et elle s'étend à toutes les branches du Gouvernement. Ces empiètements de l'administration ont d'ailleurs fini par alarmer l'opinion et le Lord Chancelier dut récemment nommer une Commission officielle chargée de faire une enquête sur la question et d'indiquer quelles précautions étaient nécessaires pour sauvegarder les droits essentiels du Parlement. Cette Commission publia un rapport dans lequel elle déclarait que les conditions de la vie moderne rendaient indispensable, du moins sur certains points, la délégation du pouvoir législatif aux organes de l'exécutif et que nul danger n'était à craindre, tant que certaines précautions — qu'il énumérait — seraient prises contre les abus possibles. Le fait demeure donc patent : le Cabinet a supplanté les Communes pour être à son tour débordé par ses « Civil Services ».

Si l'on considère de plus près la façon dont sont remplies les diverses fonctions de la Chambre des Communes, on saisit en quoi son action est inefficace. C'est à peine si l'on oserait soutenir qu'appartiennent toujours aux Commoners les droits d'initiative et de contrôle qui devraient être ses attributs essentiels. La Chambre des Communes n'intervient plus guère que comme organe d'enregistrement : « On pourrait la comparer à un bureau de vote, a dit M. Ramsay Muir ». Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement ? Il est aisé de s'en rendre compte en examinant la façon dont est réparti le travail de la semaine à la Chambre des Communes. Celle-ci siège ordinairement chaque Lundi, Mardi, Mercredi et Jeudi, de 15 heures à 23 h. 30 et le Vendredi de 11 heures à 16 h. 30, l'heure du tea marquant ce jour-là le début du week-end traditionnel qui est sacré pour tout Anglais. Ainsi, c'est en moins de 40 heures que les Re-

présentants du peuple anglais doivent accomplir leur colossal travail législatif. Or, la majeure partie de ce temps est consacrée au seul travail gouvernemental qui a la priorité à toutes les séances, sauf après 20 h. 15 les Mardi et Mercredi. Quant à la séance du Vendredi, elle est exclusivement réservée aux pétitions, interpellations et ordres du jour. Ainsi, alors qu'autrefois c'étaient les « private members » qui introduisaient la majorité des bills aux Communes, aujourd'hui leur droit d'initiative est quasi-négligeable. D'ailleurs, le Vendredi, beaucoup de membres s'inscrivent, non parce qu'ils ont des propositions spéciales à faire, mais parce qu'il est bon que l'on sache qu'il ont introduit un bill ; aussi est-il courant de voir ceux que le sort a désignés pour parler, aller prendre les instructions de leur parti-whips et soutenir, non pas un point de vue personnel, mais bien celui de leur parti. Précisons que les Commoners, de la Pentecôte à la saint Michel, ne jouissent plus de ce droit qu'exceptionnellement et doivent être tout aux affaires gouvernementales le vendredi comme les autres jours de la semaine. Ajoutons enfin, qu'un bill introduit par eux n'a aucune chance de doubler le cap de la seconde lecture s'il n'est pas repris par le Gouvernement lui-même — ce qui n'arrive que bien rarement — et l'on pourra conclure que la législation n'est qu'en apparence le fait des Communes, mais en réalité celui du Cabinet, seul maître de sa destinée.

Certes, on a suggéré que la procédure en matière de private members bills soit amendée. Un Comité représentatif des divers partis de la Chambre serait formé au début de chaque session. Ce Comité aurait pour but de classer les demandes d'interpellation faites d'après l'importance qu'il leur attribue ; tout membre de la Chambre qui voudrait introduire un bill devrait donc, au préalable, en exposer les lignes principales à ce Comité. Les vendredis seraient exclusivement consacrés à la seconde lecture de ces bills. Ceux d'entre eux qui auraient obtenu une majorité suffisante — les 2/3 des voix des membres présents par exemple — seraient renvoyés de-

vant l'un des Standing Committees de la Chambre et, enfin, pour la troisième lecture, devant la Chambre tout entière, cela un jour quelconque de la semaine. Ce serait restaurer en partie le droit d'initiative qui, pour le moment, est subordonné au bon plaisir du Gouvernement. Mais les divers Cabinets se sont toujours refusés à admettre la création de cette Commission parlementaire, parce qu'ils voient dans cette institution une atteinte possible à leurs pouvoirs et une immixtion dans leurs responsabilités.

Le Cabinet a tout autant amenuisé le droit de contrôle des Commoners, grâce au règlement qui lui permet, en tout temps, d'éviter un débat ou de l'écourter. Une première lecture d'un bill est une pure formalité, la seconde en pratique, l'est également. Le bill passe alors devant la Chambre transformée en Standing Committee où il fait l'objet de nombreux amendements, puis devant la Chambre entière en troisième lecture. En ces occasions au moins on pourrait croire que le contrôle des Communes va s'exercer normalement. C'est au cours de ces séances, en effet, que le bill pourrait être examiné, ligne par ligne, article par article, et que l'on pourrait le modifier, de façon à le compléter et à l'améliorer. Mais intervient alors toute une procédure parlementaire qui a pour résultats de décourager toute critique et de faciliter l'obstruction gouvernementale. La majorité, alliée toujours dévouée du Cabinet, peut, à la requête d'un de ses membres et après approbation du Speaker, demander la clôture des débats : c'est la Clôture. Mieux même, cette durée des débats peut être déterminée au seuil de la discussion : il y aura clôture par article et les date et heure auxquelles la délibération devra être arrêtée et le scrutin ouvert auront été préalablement fixées. Ce système draconien de la Guillotine a pour conséquence que seuls les premiers amendements peuvent être discutés ; pour peu que les amis du Gouvernement se soient fait entendre les premiers et aient pris soin de faire traîner les débats, en longueur, les membres de la minorité ne pourront pas

présenter et défendre leurs amendements. Enfin, quand un bill, en raison de son importance, est discuté devant la Chambre entière réunie en Comité, le Président a le droit de désigner les amendements qui pourront être débattus et de procéder à un juste aménagement des tours de parole. Certes, le « Kangaroo » permet ainsi d'écarter les propositions peu sérieuses, mais c'est donner au Président une arme redoutable dont il lui arrive de se servir pour venir en aide au Gouvernement menacé.

Le contrôle exercé par le Parlement sur les dépenses publiques nous paraît critiquable. Certes, on n'a pas manqué de souligner — et M. Jèze en particulier — la force que retire le Cabinet Britannique et les avantages qui résultent pour l'équilibre du Budget anglais de la mise en vigueur d'une règle toujours scrupuleusement appliquée par le Speaker. En vertu de cette règle, les propositions comportant des dépenses ne peuvent être faites que par un ministre. Aucun membre de la Chambre des Communes — et bien entendu de la Chambre des Lords puisqu'elle est exclue de tout contrôle financier — ne peut proposer d'augmenter les charges publiques, même par voie d'amendement à un projet de loi déposé par le Gouvernement. Au sein même du Gouvernement, l'autorité de la Trésorerie est suprême et aucune proposition comportant une dépense ne peut être soutenue au Cabinet avant d'avoir fait l'objet d'un examen et d'un rapport de la Trésorerie qui détermine le Chancelier de l'Echiquier à prendre telle décision qui lui paraît opportune. Cette complète liberté d'action dont jouit le Chancelier de l'Echiquier a de très heureux résultats et permet d'ajuster les dépenses et les recettes envers et malgré tout et tous. Mais quand il procède à ce travail d'équilibre du budget, le Chancelier de l'Echiquier se trouve souvent en présence d'intérêts opposés ; l'impartialité et l'esprit de « fair-play » des hommes d'Etat anglais sont tels qu'ils savent en général tenir compte de ces dualités d'intérêts pour les départager en toute conscience ; mais devant une telle responsabilité n'est-il pas à craindre

pourtant que le ministre des Finances ne s'efface parfois devant l'Homme politique ou même l'Homme tout court. Que penser alors de ces décisions — sans appel — que prend le Chancelier de l'Echiquier, décisions qui peuvent influencer si lourdement sur l'avenir du pays ; Mr Snowden n'est-il pas le grand responsable de la débâcle de la livre sterling en 1931 ?

Aux Communes, on vote les crédits sans observation ; de mémoire d'homme, la Chambre Basse n'a jamais pris l'initiative de réduire, pour des raisons financières, un seul crédit demandé par le Gouvernement. On discute bien le budget mais, en fait, le Parlement ne s'attache jamais aux dépenses faites par tel ou tel département ministériel, pas plus qu'aux crédits qui leur sont respectivement alloués. Pareille absence de contrôle, sur un point aussi vital, étonne en démocratie.

C'est encore en matière de politique générale et de politique extérieure, en particulier, que le contrôle des Communes est le plus satisfaisant. Si assuré qu'il soit d'obtenir gain de cause au Parlement, un Gouvernement n'oserait cependant pas prendre des initiatives importantes en ces matières sans en aviser les Représentants du peuple et sans les consulter au préalable. Cette publicité faite autour de ses actes oblige le Gouvernement à agir d'une manière conforme, non pas seulement à l'opinion d'une majorité, mais encore aux intérêts du pays tout entier. Il devrait en être ainsi sur tous les points.

Ainsi, dominée par l'esprit de parti et enchaînée par une procédure qui fait d'elle l'esclave du Cabinet, la Chambre des Communes ne remplit que très imparfaitement ses fonctions de législation. Pour l'aider dans sa tâche, ne conviendrait-il pas de faire appel à une deuxième Chambre éclairée et aussi indépendante que possible ; l'étude des fonctions qui pourraient être réservées à une deuxième Chambre nous éclairera à ce sujet.

CHAPITRE II

Fonctions dont il conviendrait de doter la Chambre Haute

Le Comité Bryce, qui a fait une étude très complète du problème de la réforme de la Chambre des Lords, a bien pris soin de souligner les points sur lesquels l'intervention d'une Chambre Haute pouvait être précieuse, sinon indispensable. Le mieux est donc de se référer à cet important travail, d'en dégager les idées maîtresses, de les critiquer, pour enfin se prononcer sur les pouvoirs dont il conviendrait de doter la Chambre des Lords.

SECTION I. — *En matière de contrôle de la législation*

Il n'est pas nécessaire de revenir sur le besoin qu'il y a de suppléer au sein du Parlement anglais, à l'insuffisance du contrôle exercé par la Chambre des Communes sur l'action gouvernementale. Constatons simplement une dernière fois que cette Chambre, privée de Commissions, n'est pas outillée pour le Contrôle. L'examen et la

révision des projets de loi votés aux Communes s'imposent donc et cette fonction ne saurait être mieux remplie que par une deuxième Chambre. Les partisans d'une Chambre unique voudraient que cette mission — dont ils ne contestent pas l'utilité — soit confiée à un Comité de révision, simple émanation de la Chambre des Communes. Cette solution, telle qu'elle fut présentée par M. Sydney Webb dans son *Fabian Tract* N° 183, semble peu recommandable. Lord Passfield et ses amis envisagent, en effet, la révision sous un jour trop restreint : leur Comité serait un organe qui ne contrôlerait que la technicité et la constitutionnalité des bills, sans se soucier de la teneur et de la portée de ces projets. En toute logique, il suffirait alors de confier une telle tâche aux *law-lords* et aux *ex-lords* chancellors, en raison de leur grande expérience de juristes et de leur impartialité en matière politique, toutes qualités qui ne manqueraient pas de faire défaut à des *Commoners* élus par des bureaux avec des directives bien arrêtées, données par leur parti. Ce Comité, élu pour la durée d'une législature, ne présenterait, de plus, aucune garantie d'indépendance vis-à-vis de la Chambre et du Gouvernement pour travailler proprement. Par ailleurs, de deux choses l'une : ou bien les membres du Comité auront une grande connaissance de la question et ils auront fait prévaloir leur avis à la Chambre ou tout au moins exposé leur point de vue, ou ils ignoreront tout de cette question et leur voix au sein du Comité sera dès lors de peu de poids. Ainsi, tant par sa composition que par le rôle qui lui serait assigné, le Comité de révision des unicaméristes nous paraît nettement insuffisant.

Il n'en serait pas de même d'une deuxième Chambre. La Chambre des Lords a d'ailleurs fait ses preuves et s'est révélée tout au long de son histoire un organe de contrôle de premier ordre ; on ne voit vraiment pas pourquoi il n'en serait plus de même aujourd'hui. Deux tâches lui incomberaient dans l'exercice de cette fonction. En premier lieu, il lui faudrait s'attacher à l'étude approfondie de chaque projet de loi, le disséquer pour

l'examiner article par article et pour corriger les erreurs qui auraient pu se glisser dans le texte. En second lieu, elle aurait à proposer tels amendements qu'elle jugerait indispensables, sans pour cela écarter le principe même du bill. En agissant ainsi, elle s'efforcerait simplement d'en améliorer la forme et le fond. Elle ne ferait d'ailleurs que reprendre là une ancienne méthode de travail de la Chambre des Communes transformée en Comité, au temps où il était courant de voir le Gouvernement mis en minorité cinq ou six fois au cours d'une même session. Un argument quelque peu spécieux a été invoqué par les adversaires d'une deuxième Chambre révisionniste. L'examen de l'état de choses actuelles dans les démocraties, a-t-on dit, permet de croire que la Chambre des Communes, sachant son travail soumis à un examen approfondi de la deuxième Chambre, prendra peu de précautions contre les erreurs possibles et que ses membres n'hésiteront pas, pour se concilier les faveurs de leurs électeurs, à voter des mesures qu'ils laisseront à la seconde Chambre le soin de rejeter ou d'amender. Une Assemblée unique, elle, doit savoir prendre ses responsabilités.

Raisonnement de la sorte, c'est oublier qu'en Angleterre la Chambre des Communes est seule responsable de sa politique et, qu'en conséquence, un Gouvernement soucieux de se maintenir au pouvoir ne laissera pas sa majorité commettre à la légère de ces erreurs dont l'opposition ne manquerait pas de se prévaloir, à coup sûr, aux élections suivantes pour en tirer le meilleur parti. Quant aux mesures démagogiques, elles sont monnaie courante en démocratie, mais l'histoire a prouvé qu'une deuxième Chambre forte et respectée était le seul frein capable de décourager ou de tempérer du moins les appétits égoïstes des représentants du peuple. Dans une Chambre unique, on aboutit à la collusion de forces brutales, parfois mauvaises, pour la réalisation d'un programme dont le caractère entier et agressif est exclusif des droits imprescriptibles des minorités. Une deuxième Chambre, et plus particulièrement la Chambre des

Lords, dont les membres n'adhèrent que rarement, point par point, au programme d'un parti, permet à ces minorités d'avoir une tribune d'où elles peuvent assurer plus librement la défense de leurs idées et de leurs droits.

SECTION 2. — *Droit d'initiative.*

Nous avons déjà vu le peu de temps dont dispose la Chambre des Communes pour mener à bien le travail énorme auquel elle doit faire face. Bien entendu, la discussion des mesures gouvernementales occupe la plus grande partie des séances de la Chambre. Tout Cabinet a un programme à remplir et son maintien au pouvoir est fonction de la manière dont il l'aura réalisé. Dans ses grandes lignes et sur bien des points, ce programme est politiquement controversé et quand bien même ce ne serait pas, il est encore du devoir de l'Opposition aux Communes de pratiquer un système d'obstruction. Ainsi s'explique qu'il reste si peu de temps aux membres de la Chambre pour exercer leur droit d'initiative.

Au regard des Gouvernements, les « Private members bills » ne présentent aucun intérêt et les détournent de leur programme. Néanmoins, bien des fois, le Gouvernement s'est engagé à présenter certains de ces bills ou à en favoriser la transformation en lois après un vote favorable en seconde lecture. Mais le plus souvent, alors que le moment est venu de tenir sa promesse, le Gouvernement excipe des préoccupations que lui cause tel ou tel grand débat politique pour ne pas donner suite à ses intentions. Il advient donc que de nombreux projets émanant des membres de l'Assemblée n'ont jamais pu voir le jour, malgré leur importance indéniable parfois, et alors même qu'ils auraient reçu l'approbation quasi certaine de la Chambre. M. Roberts nous dit qu'en 1924 15 bills du plus grand intérêt et assurés de recueillir de fortes majorités, ont été ainsi négligés ou du moins ajournés « sine die ».

C'est pour remédier à cet inconvénient que Lord Bryce proposa que ces bills soient introduits en premier lieu à la Chambre des Lords. Celle-ci en discuterait et pré-

senterait aux Communes des textes clairement rédigés et mûrement réfléchis, que la Chambre Basse n'aurait plus qu'à adopter ou rejeter après de courts débats. On éviterait par là même à cette dernière Chambre une grande perte de temps qui pourrait être utilisée à des fins plus immédiates, cependant que les private members bills recevraient plus facilement une investiture législative à laquelle souvent ils ont droit à juste titre. Mais, pour mieux montrer combien les méthodes de travail actuelles ont en la matière de fâcheuses conséquences et par là même combien il serait nécessaire de donner à la Chambre des Lords le droit de connaître en premier lieu de tous les bills de caractère non controversé, nous allons prendre un exemple : Il s'agit, en l'occurrence, d'un projet de réforme du « Blind persons Act » voté en 1920.

Ce projet fut soumis à la Chambre des Communes le 18 janvier 1924 par M. Henderson avec l'adhésion du Cabinet Mac Donald, alors au pouvoir. Selon les rites parlementaires, une première lecture en fut faite. L'impression fut ordonnée et un jour fixé pour la deuxième lecture. Celle-ci eut lieu le 23 mai de la même année. L'objet du bill présenté par M. Henderson était d'apporter des amendements à la loi sur les aveugles. « La loi de 1920 a été un pas fait en avant, déclara M. Henderson, mais on a eu le tort de s'arrêter en chemin. Mon projet a pour but d'assurer dorénavant aux aveugles un minimum de bien-être, en abaissant, d'une part, à 30 ans l'âge de la pension, et, d'autre part, en leur garantissant une allocation proportionnelle à leur infirmité. » M. Henderson donna ensuite quelques rapides exemples à l'appui de sa thèse et demanda au Gouvernement de donner toute facilité au passage d'un bill qui devait mettre un peu de baume dans le cœur de tant de malheureux.

Au cours des débats qui suivirent, il apparut nettement sur tous les bancs de la salle que l'accord se ferait sur la question. M. Henderson fut même vivement félicité de son heureuse initiative et chacun se plut à reconnaître l'utilité de ce projet d'amendement. Aux Lords,

ce ne furent que commentaires flatteurs. Au nom du Gouvernement, M. Arthur Greenwood, alors sous-secrétaire d'Etat à l'Hygiène, déclara à la Chambre que le Gouvernement partageait les sentiments de la Chambre à l'égard du projet de M. Henderson, mais qu'il devait faire des réserves sur l'application qui en serait faite et sur les moyens de le financer. C'était une première fin de non recevoir. Le 4 juin, le premier Ministre fut interpellé sur la date à laquelle la discussion du projet pourrait revenir devant la Chambre; on pria M. Henderson de bien vouloir attendre la Pentecôte; à cette date, il lui fut répondu que le Gouvernement étudiait les moyens de financer le projet. M. Henderson persévéra dans son attitude, mais on lui opposa que le Parlement surchargé de travail ne saurait s'occuper de ce projet avant les grandes vacances. Sur ce, le Gouvernement tomba et les conservateurs, de retour au pouvoir, eurent d'autres soucis en tête que de faire voter un projet de loi dont l'auteur était un de leurs adversaires les plus avérés.

On peut conclure de tout cela :

1° Que la Chambre des Communes, si bien disposée soit-elle à l'égard d'un projet de loi émanant d'un de ses membres, n'a que peu de chance de lui faire franchir le cap d'une troisième lecture sans l'aide du Gouvernement.

2°) que, même après avoir approuvé un projet de loi présenté par un des membres de la Chambre des Communes, un Cabinet ne se souciera pas de l'adopter s'il n'émane pas d'un membre de la majorité.

3°) qu'il peut fort bien adopter un projet de loi et ne pas le mener à bien s'il estime que le projet n'est pas susceptible de servir ses intérêts, et de consolider sa situation politique.

4°) que, même dans le cas où un bill adopté par le Gouvernement réunirait les deux caractères précités, il ne sera pas souvent possible au Gouvernement de faire transformer le bill en loi par suite du peu de temps dont dispose la Chambre des Communes, une fois les travaux gouvernementaux achevés.

Il ressort nettement de ces conclusions que le droit d'initiative des Commoners a cessé d'être, dans bien des cas, une réalité, pour n'être plus qu'une fiction. Ce droit doit être confié à une deuxième Chambre qui aurait pour mission d'étudier dans ses moindres détails, puis de mettre sur pied des bills importants dont le vote serait réclamé par une grande partie de la Nation. Si cette Chambre est écoutée et respectée, le fait qu'elle aura proposé un bill ne pourra valoir à ce dernier qu'une présomption favorable et on ne verra plus chaque année nombre de projets fort utiles échouer au port lamentablement.

Mais une des fonctions essentielles d'une seconde Chambre doit être, comme dit Lord Bryce, de pouvoir débattre pleinement et librement tous les grands problèmes politiques de l'heure. Ces débats ne doivent pas constituer une simple réplique, un contrôle *a posteriori* des actes du Cabinet et de sa majorité, la Chambre des Lords se doit aussi de les provoquer chaque fois qu'en présence de graves décisions à prendre elle juge utile de placer le Gouvernement en face de ses responsabilités. En effet, à une époque où les Communes ne trouvent plus le temps de discuter avec fruit des grandes lignes de la politique gouvernementale de telles initiatives de la deuxième Chambre peuvent être d'un secours précieux pour un pouvoir exécutif qui, tout en étant nullement lié par les votes de cette Chambre, peut trouver dans ses débats de multiples idées et des avis empreints de modération et de bon sens. Cette fonction, aujourd'hui comme par le passé, a toujours été remplie par la Chambre des Lords avec bonheur. Dans le domaine des affaires impériales et étrangères, en particulier, la présence de nombreux pairs très avertis des choses d'outre-Manche et souvent grands voyageurs devant l'Eternel, rend la Chambre des Lords particulièrement compétente en la matière. D'ailleurs, à maintes reprises, le Secrétaire d'Etat aux Indes et le Secrétaire d'Etat aux Colonies, ont été choisis parmi les membres de la Chambre haute. Les préoccupations qui résultent de ces charges sont telles qu'elles sont à peu près incompatibles avec le

travail parlementaire de la Chambre des Communes. Lord Malmesley disait un jour : « Lord Palmerston a raison quand il parle du carcan du Ministère des Affaires Etrangères qui exige jusqu'à 18 heures de travail par jour ». Bonar Law disait en 1913 : « Notre avenir dépend de la bonne conduite de notre politique étrangère et coloniale et il importe à cet égard que tous ceux qui ont des responsabilités tant dans le Gouvernement que dans l'Opposition, subordonnent leur ligne de conduite et leurs ambitions de personnes au service des intérêts du pays ». Ces paroles ont reçu depuis la consécration des faits et l'Angleterre n'ignore plus qu'elle a cessé d'être une île.

Or, cet esprit d'union et de sagesse qui doit présider aux débats de politique étrangère, c'est au sein d'une seconde Chambre qu'on le trouve le mieux réalisé ; la discussion y est ample mais dépourvue de verbiage, sévère mais dénuée de parti pris. La Chambre des Communes, elle, est trop en butte, à tout propos, à des querelles de partis et par ailleurs, n'a ni le temps ni la pondération voulue pour traiter à fond de ces problèmes qui mettent en jeu le prestige de la Nation. Son contrôle ne reste pas moins omnipotent puisqu'elle a toujours la possibilité d'imposer son propre point de vue lors du vote du budget du Foreign Office. Mais, si l'on excepte l'occasion qui est offerte aux Commoners, lors du discours du Trône, de connaître et de discuter les principes directeurs de la politique extérieure du Gouvernement, on est frappé par les pleins pouvoirs laissés en tout autre temps en cette matière au Gouvernement auquel on ne peut que poser des questions et qui se réserve toujours le droit de garder le silence ou de demander la protection du Speaker.

A la Chambre des Lords il en va tout autrement. Les pairs peuvent soutenir des motions ou poser des questions qui n'auront plus le caractère d'une simple demande d'information, mais celui de véritables plaidoyers. Quand bien même le Gouvernement se refuserait à répondre, le but serait partiellement atteint car la

Chambre Haute aura pris l'initiative de dénoncer le péril et l'attention du public sera dorénavant alertée. Voilà donc une autre fonction qu'il serait désirable de voir remplie par la Chambre haute. « J'estime, disait Lord Oxford and Asquith, au cours d'une de ses dernières interventions au Parlement, lors du débat sur le projet Birkenhead, que cette Chambre — et j'y attache une grande importance — doit conserver le pouvoir — dont elle a su faire de tout temps un si heureux usage — de libre critique de la politique générale du Cabinet.

SECTION 3°. — *La question du droit de veto.*—

Mais, si ces fonctions d'initiative, de révision et de contrôle semblent indiscutablement revenir à la Chambre haute, une grande bataille se livre sur le point de savoir s'il sied de doter la 2^e Chambre du droit de mettre le Cabinet en échec. Faut-il s'en tenir au veto suspensif tel qu'il joue aujourd'hui ou faut-il au contraire donner à la nouvelle Chambre des Lords, la possibilité d'exercer pleinement un droit de veto absolu. Telle est la question à résoudre.

1°) *Le veto suspensif.* —

Le système institué par le Parliament Act de 1911 s'est révélé défectueux et a le caractère d'un pis aller. Certes, l'expérience des faits lui a été favorable, mais nous avons vu dans un chapitre précédent qu'il n'en a été ainsi que par suite d'une succession quasi ininterrompue au pouvoir de gouvernements d'Union Nationale et de gouvernements Conservateurs. Dicey, l'éminent juris-consulte, d'abord adversaire du veto suspensif changea par la suite d'opinion estimant que ce retard de deux ans que les Lords peuvent apporter à la transformation en loi de tout projet a une valeur qui n'est pas négligeable. Cette durée du veto suspensif a une force incontestable et un Commoner a pu dire aux Communes en 1910 : « Un délai de six mois c'est ce qu'il nous faut dans un pays comme celui-ci. Deux ans ! ce sera un bon bill que celui qui résistera aux critiques de

deux ans ». A la réflexion, la réalité est tout autre. Le veto suspensif accordé aux Lords revêt le caractère d'un instrument de défense contre tels actes de l'Exécutif jugés contraires aux intérêts du pays. Or, ce veto suspensif en fait ne sera une arme de valeur que si le Ministère au pouvoir n'a pas la possibilité de Gouverner en toute liberté — ce qui est le cas des Ministères de minorité — ou si ce Ministère ne fait pas preuve d'esprit de suite et d'énergie. Par contre, le jour où un Ministère assuré d'une majorité sûre au Parlement voudra à toute force réaliser un programme — malgré l'opposition qu'il sait devoir rencontrer à la Chambre des Lords — il n'est rien dans la Constitution Britannique qui puisse l'empêcher de parvenir à ses fins. Certes, il devra attendre deux ans avant de pouvoir soumettre à la sanction royale les diverses lois qu'il a fait voter aux Communes. Mais quel piètre obstacle pour un leader résolu ! En prenant le pouvoir, il ne manquera pas de dénoncer au pays la résistance irritante que la Chambre des Lords s'appête à lui opposer, préparera ainsi l'opinion et prendra prétexte du retard que l'exercice du droit de veto suspensif par la Chambre haute est susceptible d'apporter à la mise en vigueur de ses projets pour demander à la Chambre des Communes, au lendemain même des Elections Générales, de voter sans tarder certains points de son programme qu'il désire à tout prix voir devenir lois avant la fin de la législature. En se posant de la sorte en victime de la Chambre des Lords, il vaincra plus rapidement et plus sûrement les hésitations et les scrupules que pourraient avoir, au dernier moment, des membres de sa majorité à voter certains projets de loi particulièrement osés ou délicats. C'est ainsi que le veto suspensif des Lords sera sans effet sur toutes les mesures que le Premier Ministre aura fait voter dans les conditions du Parliament Act, au cours des trois premières années de la législature. Au cas même où il aurait à faire face à la résistance des Lords au cours des deux dernières années de la législature, il pourrait encore avoir recours à la procédure du Parliament Act, les trois ses-

sions successives pendant lesquelles le bill est voté par la Chambre des Communes pouvant se répartir sur deux législatures différentes. L'opposition de la Chambre des Lords ne serait donc fructueuse dans ce cas que s'il y avait entre temps un changement de Ministère consécutif à un renversement d'opinion exprimé lors de la consultation électorale; inutile par contre si l'ancien Cabinet se maintenait au pouvoir. Ainsi, le seul effet du veto suspensif aura été d'accentuer la main mise du Cabinet sur la Chambre des Communes. En effet, tout bill repoussé par la Chambre des Lords devient pendant deux ans, s'il revêt une certaine importance, le signe de ralliement de la majorité. Il va dorénavant peser sur toute une partie de la législature; bien que d'autres questions d'ordre capital soient débattues devant la Chambre basse, tout est subordonné au passage du bill en suspens. Les membres de la majorité sont tenus d'apporter leur appui au Cabinet en toutes circonstances, quand bien même ils seraient en désaccord avec le Ministère, pour ne pas compromettre la transformation future en loi du bill rejeté par les Lords.

Enfin, nous avons vu, à propos du Home-Rule, quelles déplorables conséquences pouvait entraîner parfois l'application du veto suspensif. Outre les heurts répétés qu'il entraîne entre les deux Chambres et le caractère passionné qu'il donne aux débats, le veto, pendant toute la durée de son application, permet à l'opposition de créer un mouvement dans le pays, mouvement qui ne tend rien moins qu'à dresser une partie de la Nation contre son Parlement. Le veto suspensif, loin d'assurer une prépondérance quelconque en matière législative de la Chambre des Communes sur la Chambre des Lords, ne fait qu'accroître la toute puissance du Cabinet, loin d'apporter une prompte solution aux conflits qui éclatent entre les deux Chambres, ne fait que les aigrir et en prolonger les effets dans le pays.

Ce veto suspensif, d'une efficacité déjà si relative, ne peut jouer en faveur des Lords qu'en matière de bills non financiers. Le Parliament Act, après avoir mutilé

le droit de veto des Lords, va encore leur interdire le droit de connaître des bills à caractère financier. Cette institution des money-bills est susceptible de faire courir de graves dangers au pays. Qu'est-ce qu'un money-bill et qui a compétence pour décerner à un bill le caractère de finance bill? Tout est là et on comprendra aussitôt quelle large part va être faite à l'arbitraire sur des points peu précis et d'interprétation aussi large. Certes, le Parliament Act a bien tenté de donner une définition du money-bill : « C'est un public bill qui, dans l'opinion du Speaker de la Chambre des Communes, contient seulement des dispositions traitant de tous les sujets suivants ou de quelques uns d'entre eux, à savoir : l'imposition, le rappel, l'altération ou la réglementation de la taxation, l'imposition, pour le paiement d'une dette ou pour d'autres besoins financiers, de charges sur le fonds consolidé ou sur des fonds octroyés par le Parlement ou la modification ou le rappel de semblables charges; le « supply » (qui désigne l'ensemble des crédits ouverts annuellement par le Parlement) « l'appropriation » (l'affectation), recette, garde et déboursé, la levée ou la garantie d'emprunt ou le remboursement de celui-ci; ou des matières subordonnées incidentes à ces sujets ou à quelques-uns d'entre eux ».

Ce dernier membre de phrase n'est-il pas à lui seul caractéristique? ne montre-t-il pas tout ce qu'il y a d'imprécis et de ténébreux dans une telle définition et n'explique-t-il pas la facilité avec laquelle va être instaurée la pratique du tacking? Celui-ci pourra n'être que l'introduction dans un money-bill de dispositions hétérogènes qui ne sont pas d'ordre financier, mais aussi quelle tentation pour un gouvernement de faire rentrer sous un titre de money-bill des dispositions qui, tout en ayant un caractère vraiment financier, ont avant tout un but politique ou social déterminé. Enfin, n'aurait-on pas tendance pour certains bills très controversés, à étouffer des demandes d'amendements provenant de la Chambre des Lords par la délivrance faite par le Speaker d'un certificat de money-bill. Dans ces différentes circons-

tances, le Speaker sera un allié précieux ; l'exemple suivant va le prouver.

En 1921, un grave conflit éclatait entre les deux Chambres au sujet d'un projet de loi de sauvegarde de l'industrie britannique. Il ne s'agissait nullement de voter des subsides pour parer à un besoin urgent de l'Etat, mais bel et bien de protéger contre la concurrence étrangère certaines branches de l'industrie qui, pour telle ou telle raison, avaient su attirer favorablement sur elles l'attention des maîtres de l'heure. Quand le projet fut soumis aux Lords, il fit l'objet de vives critiques et on ne manqua pas de souligner l'injustice qu'il y aurait à favoriser l'industrie au détriment certain des autres branches de l'économie nationale. On fit valoir entre autres la répercussion fâcheuse qu'aurait cette loi sur les fermiers qui devraient payer un prix plus élevé les articles industriels dont ils ne pouvaient se passer. Des amendements en ce sens furent votés, demandant entre autres que cette expérience de protectionnisme fut limitée à un stade de deux ans. Mais, quand le bill ainsi amendé revint devant la Chambre des Communes, le Speaker agissant en vertu des pouvoirs que lui conférait le Parliament Act, déclara que l'on était en présence d'un money-bill puisque le crédit de l'Etat était engagé et, qu'en conséquence, les amendements n'étaient pas recevables.

Cet exemple pris entre mille autres, nous montre donc combien le Tacking, d'une part, le Speaker, de l'autre, peuvent élargir à l'infini le domaine des money-bills et par là même ôter à la Chambre des Lords toute possibilité de contrôle de la législation en cours. S'il paraît difficile de remédier au tacking inhérent à l'impossibilité matérielle qu'il y a de donner une définition exacte et complète d'un money-bill, par contre, la suppression de la mission trop exclusive confiée au Speaker devrait diminuer l'inconvénient qui résulte de l'appréciation faite du caractère d'un bill par un ou plusieurs membres du Parlement. Certes, l'impartialité du Speaker de la Chambre des Communes et des deux membres qui lui sont adjoints, a été rarement mise en doute et l'on peut

dire que depuis 1911, le Speaker a su presque toujours « siéger au plafond » comme disait Lamartine et se placer au dessus des partis; on a même vu des cabinets libéraux travailler avec un Speaker conservateur et inversement des cabinets conservateurs choisir un Speaker libéral. Mais, cette fonction du Speaker n'en présente pas moins de redoutables inconvénients « en admettant même disait Lord Balfour, que le Speaker sache rester toujours un arbitre impartial, comment ne pas s'effrayer de la lourdeur de la tâche qui lui incombe et des responsabilités qu'il encoure; voilà un homme à qui vous demandez à tout instant, non seulement de prendre sur les sujets qui intéressent les problèmes les plus divers et les plus ardu des décisions sans appel, mais encore de départager les deux Chambres pour dire quelle part revient à l'une et à l'autre dans la législation. N'est-ce pas vous exposer tout au moins à des erreurs ». Par ailleurs, quelle garantie la Chambre des Lords peut-elle avoir de l'impartialité du Speaker? N'est-il pas loisible au Gouvernement de déplacer tel Speaker qui s'avère trop scrupuleux pour le remplacer par un homme qui lui est tout acquis. Ne serait-ce pas chose fort à craindre le jour où un Cabinet adversaire de la deuxième Chambre et décidé à passer outre à la volonté de celle-ci voudrait briser toute résistance de la Chambre haute. Toutes ces raisons militent en faveur d'une réforme; c'est un véritable tribunal qui devrait statuer en matière de money-bill et à cet égard, un corps, comme le Conseil privé ou un Comité de Juges donnerait toute garantie d'impartialité; mais le Parlement ne veut pas voir des autorités de l'extérieur s'immiscer dans ses fonctions et le principe de la séparation des pouvoirs est là pour lui donner raison. Le mieux serait donc encore de s'en remettre à un Comité permanent composé d'un nombre égal de membres des deux Chambres et élus au début de chaque législature. Ce Comité où l'influence des partis se contrebalancerait serait présidé non par le Speaker, mais par un membre élu au début de chaque année par le Comité.

2°. — *Le Referendum.* —

Le système du Parliament Act nécessite une réforme; certains, pour ne pas heurter de front cet obstacle-borne qu'est le veto absolu, ont songé à le tourner et parlent de referendum. L'idée initiale en revient à Lord Balfour et date de 1911. Les libéraux, à cette époque là, ayant défié leurs adversaires de soumettre leur tariff-reform à l'épreuve du plebiscite, Lord Balfour leur répliqua en leur demandant de déférer au peuple leur Home-Rule. Le referendum, tel qu'il est présenté par les néo-conservateurs n'est ni le referendum suisse, ni le plebiscite. Il n'est ni un instrument de législation ordinaire, ni un moyen de ratification après coup par le peuple du fait accompli sans consultation préalable de sa part. C'est tout simplement « The poll of the people », c'est-à-dire le scrutin du peuple exerçant directement sa souveraineté dans des circonstances exceptionnelles telles qu'un changement d'orientation de la politique traditionnelle, comme la substitution du régime protectionniste au régime libre-échangiste ou encore comme la création d'une base nouvelle d'imposition susceptible de bouleverser l'équilibre social du pays.

Le veto enlevé aux Lords est par là même, en quelque sorte, restitué au peuple. La simplicité du referendum constitue son plus grand mérite : Lord Rosebery l'a défini « un clarifiant ». Le referendum extrait une question de l'amoncellement des affaires en cours pour la soumettre au jugement de la Nation qui répond par le oui ou le non de chaque électeur individuellement consulté. Il permet une plus grande stabilité ministérielle, car le Gouvernement n'est plus tenu de jouer son existence sur le sort d'un bill épineux. Mais surtout le referendum garantit que, pour les questions vitales du moins, la loi ne sera plus l'œuvre d'une ou de plusieurs minorités parlementaires coalisées, mais bien celle d'une majorité nationale, cependant qu'il offre aux minorités elle-même un moyen de défense contre les excès de la

fraction dominante. Enfin, il associe les masses à l'œuvre législative qui en reçoit une autorité nationale.

Très séduisant, ce projet de referendum fut repris par le Comité Bryce en 1917, mais ce dernier, après en avoir fait une étude approfondie, se prononça contre l'adoption d'un tel procédé. La première objection — celle de principe — concerne la nature même du referendum incompatible avec les principes fondamentaux du régime représentatif qui a eu son berceau en Angleterre et dont il tire toute sa force. La deuxième vise l'usage qui sera fait de ce referendum : c'est un leurre de croire qu'une fois introduit, ce veto du peuple puisse être réservé aux seuls cas extraordinaires dont on nous parle ; or, en faire un instrument d'usage courant serait détestable, car ce qui peut convenir à des pays d'un développement territorial et politique moindre comme la Suisse, ne peut trouver une bonne adaptation à la situation d'un grand pays comme l'Angleterre. Par ailleurs, à notre époque, un Parlement a déjà trop d'occasions de se discréditer dans l'opinion publique sans qu'on vienne encore porter atteinte à son autorité et à sa dignité par la mise en œuvre d'appels répétés au peuple. Ce dernier, au surplus, est-il apte à se prononcer d'une manière désintéressée et éclairée sur tous les grands problèmes qui lui seraient déférés et n'est-ce pas exiger de la part des votants des connaissances sur toutes choses qu'ils ne sauraient avoir, en même temps qu'une indépendance d'esprit qui est bien rarement le fait d'électeurs toujours plus ou moins à la remorque d'un parti politique ou d'un organe de la presse. Enfin et surtout, le referendum n'est point l'action législative du peuple, mais la participation de ce peuple à l'obstruction législative. La seule contribution utile à l'élaboration des textes consiste à les réviser et à les amender et ce travail ne peut être effectué qu'en commission au cours de débats sérieux entre gens délégués par le peuple à cet effet. Dans un pays comme l'Angleterre, où l'activité politique atteint son maximum de complexité, le referendum aurait pour résultat d'immobiliser la machine législative dont on a

déjà trop compliqué les rouages. Il est inutile de jeter un bâton supplémentaire dans les roues de la législation.

3° *Le veto absolu.*

La plupart des politiques anglais, Lord Bryce le tout premier, se sont montrés les adversaires résolus du retour au veto absolu, et cela toujours au nom des mêmes principes : il ne saurait être question de rétablir un équilibre quelconque entre les pouvoirs que détient la Chambre des Communes et ceux dont la Chambre des Lords pourrait être investie ; la Chambre des Communes ne doit pas avoir de rivale et on ne saurait envisager, en particulier, que la deuxième Chambre prétende mettre un Cabinet en échec.

A notre avis, la portée du veto doit être toute autre. Pratiqué avec souplesse et modération, le veto ne saurait être une arme de guerre, mais bien au contraire un appel au compromis. Le veto ne doit pas être un rejet dicté par l'esprit d'intransigeance, mais bien un simple refus justifié d'adhérer à une formule jugée non conforme aux besoins ou aux aspirations du moment avec la perspective de s'y soumettre par la suite, si une discussion plus large, plus étoffée, au sein d'un comité interparlementaire devait en révéler le bien-fondé. Exceptionnellement seulement, le veto serait appelé à être aux mains de la Chambre des Lords un instrument de défense contre les agissements qu'elle estimerait contraires aux intérêts supérieurs de la Nation. Retirer ce droit de veto à la Chambre des Lords, c'est lui interdire tout contrôle efficace des actes de la Chambre des Communes et du Cabinet en fonction. C'est vouloir la transformer en simple assemblée d'enregistrement, c'est en faire un Conseil d'Etat purement consultatif et non une deuxième Chambre véritablement législative. Il n'est donc pas question pour la Chambre des Lords de s'arroger le droit de dicter aux Cabinets leur conduite ou de s'ériger en adversaire décidé de la Chambre des Communes, mais simplement de remplir sa fonction constitutionnelle ; pas de politique d'obstruction, mais une saine compréhen-

sion de ses devoirs. Cependant, des précautions doivent être prises pour que la deuxième Chambre, même involontairement, n'empiète pas sur les droits réservés à la seule Chambre des Communes, en vertu du mandat qu'elle tient du peuple lui-même.

A cet effet, l'exercice du droit de veto par la Chambre Haute pourrait être ainsi réglementé :

A. — *Bills non financiers.*

1° Tout bill voté par la Chambre des Communes et rejeté par la Chambre des Lords devra faire l'objet d'une nouvelle délibération de la Chambre des Communes, dans la semaine qui suivra son rejet par la Chambre Haute.

a) Si le bill obtient cette fois une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée populaire, il devra recevoir la sanction royale. La volonté des représentants du peuple s'étant formellement prononcée à deux reprises différentes pour l'adoption du bill, on ne comprendrait pas que la Chambre des Lords puisse davantage en arrêter la transformation en loi.

b) Si ce bill n'obtient pas les deux tiers des voix, mais une simple majorité absolue, il devra être soumis, au cours de la même session, à une Conférence libre. Celle-ci serait composée de vingt membres de chaque Chambre, nommés à l'ouverture de chaque Parlement par la Commission de sélection, de manière à représenter les diverses fractions des deux Chambres. Cette « Free Conference » Committee comprendrait ainsi les membres les plus expérimentés et les plus estimés du Parlement. On lui adjoindrait pour l'étude des affaires les plus importantes, quelques parlementaires particulièrement compétents sur la question — tels que le rapporteur du projet. — Ces derniers, d'un nombre jamais supérieur à dix, seront désignés pour une part égale par chacune des deux Assemblées.

Le rapport de la conférence libre sur le bill qui lui est soumis, sera remis simultanément aux deux Chambres. Il contiendra les recommandations de la Conférence, re-

latives à la base d'accord proposée — cela sous forme d'un bill — et fera connaître si l'on est parvenu à ces conclusions à l'unanimité ou à la majorité des voix. Si les deux Chambres acceptent le bill-transactionnel présenté par la Conférence libre, celui-ci sera présenté à Sa Majesté pour approbation royale.

Si le bill ainsi rapporté est accepté par une Chambre mais rejeté par l'autre, il fera l'objet d'une nouvelle délibération par la Conférence libre au cours d'une session suivante, trois mois au moins et six au plus après son premier vote par la Chambre des Communes. Le texte de la majorité sera soumis aux Chambres; s'il est agréé par la Chambre des Communes, il recevra la sanction royale, quelle que soit l'opinion qui aura prévalu aux Lords; dans le cas inverse, le bill tombera. La volonté des représentants du peuple pourra donc prévaloir en fin de compte, mais on aura permis auparavant à la deuxième Chambre d'exercer son droit de contrôle, tout en faisant profiter la Chambre Basse de l'expérience des membres de la Chambre Haute. Par ailleurs, le temps qui séparera le vote d'un bill par la Chambre des Communes de sa transformation en loi, tout en permettant au Parlement de réfléchir utilement à la portée de ce bill, ne donnera à l'opposition de la Chambre des Lords aucun caractère d'obstruction législative.

2° Tout bill auquel la deuxième Chambre aura voté des amendements que la première Chambre repousse, sera soumis à une procédure identique devant la conférence libre.

B. — *Money-bill.*

La Chambre des Lords a perdu légalement tout droit de veto et il ne peut être question de revenir sur une coutume déjà bien établie du Parlement que le législateur n'a fait que traduire en loi précise. A la seule Chambre des Communes appartient le droit de consentir des subsides à la Couronne et d'imposer des charges à la Nation. Si la Chambre des Lords est associée à cet octroi, c'est uniquement parce que ce dernier se présente

sous la forme d'une loi et que le consentement des deux Chambres est nécessaire pour sa transformation en loi. Cependant, devant la gravité exceptionnelle que peuvent revêtir certaines mesures financières et devant le trouble tant social qu'économique qu'elles peuvent susciter dans le pays, il serait bon, dans des cas très restreints, de donner la possibilité aux Lords d'en appeler au pays pour que ce dernier se prononce sur l'opportunité des mesures prises par le Gouvernement et votées par les Communes. Exceptionnellement ainsi, la Chambre des Lords délèguerait au peuple son ancien droit de veto. Une majorité des deux tiers devra être recueillie au sein de la Chambre Haute pour que le referendum soit applicable dans les trente jours. La nouvelle Chambre des Lords, constituée, comme nous le verrons plus loin, de gens pleins de sagesse et d'expérience, ne pourra pas faire œuvre partisane quand elle se prononcera dans sa grande majorité contre un bill financier du Gouvernement, elle ne fera que jeter un cri d'alarme dont il appartiendra au pays de juger le bien fondé.

Par ailleurs :

1° La deuxième Chambre n'aura ni le pouvoir de prendre l'initiative d'un bill financier, ni celui de l'amender ou de le rejeter.

2° Pour permettre cependant un minimum de révision des bills financiers par la Chambre des Lords, celle-ci aura licence à propos de chacun de ces bills, de faire des suggestions que la Chambre des Communes sera tenue ensuite d'étudier. Le finance-committee aura fixé au préalable le temps qui sera imparti aux Communes à cet effet. Toute suggestion faite par la Chambre des Lords et agréée par les Communes sera adjointe au bill et celui-ci, modifié ou non par la seule volonté des Communes, recevra dans le mois qui suivra la sanction royale. De cette manière, aucune atteinte ne sera faite aux pouvoirs de la Chambre des Communes en matière de money-bills et cependant, l'occasion sera donnée aux Lords d'apporter aux Communes le concours de leur ex-

périence. Les money-bills qui pèsent lourdement sur le pays n'en seront que votés avec plus de sérieux.

3° Tout bill financier sur le caractère financier duquel il sera fait toutes réserves dans l'une ou l'autre Chambre, sera soumis à l'examen d'un Comité mixte permanent des deux Chambres : le finance-committee. Ce Comité ne se contentera pas d'examiner la forme du bill, mais en examinera la substance même et les effets qu'il est appelé à entraîner.

a) Un bill financier peut contenir des dispositions d'un caractère non financier qui, détachées du reste du bill par les soins du finance committee, feront l'objet d'un bill distinct dont la Chambre des Lords pourra connaître.

b) Le finance-committee pourra également décider que le bill qui lui est soumis est d'une nature telle que les effets non financiers qu'il comporte sont plus importants que ceux d'un caractère purement financier et, qu'en conséquence, le bill ne doit pas être considéré comme money-bill. Dans ce cas encore, la seconde Chambre pourra connaître le bill, mais les amendements qu'elle apportera à ce bill ne devront en rien occasionner une augmentation des charges du peuple.

C. — *Mesures spéciales.*

La « Free Conference » Committee devra connaître de tout bill financier ou non qui lui sera soumis par l'une ou l'autre Chambre qui aurait relevé dans ce bill une ou plusieurs dispositions susceptibles d'apporter des modifications à la Constitution. Si le bill a un caractère financier, le finance committee se joindra à la Free Conference Committee en un « Standing Committee » pour se prononcer sur la question. Au cas où le Standing Committee concluerait dans le sens de la résolution dont il a été saisi, le bill devra être soumis à l'approbation des Chambres réunies et recueillir la majorité absolue des voix des parlementaires, non pas seulement présents, mais inscrits pour pouvoir recevoir par la suite la sanction royale. Cette procédure est en vigueur en Norvège où elle a assuré une grande stabilité de la Constitution.

Elle permet de parer au danger du vote obtenu par surprise d'une simple loi qui bouleverse, au seul profit d'un parti, la Constitution en vigueur, sans que cette mesure réponde ni à un désir clairement exprimé par le pays, ni à un besoin urgent.

CONCLUSION

Droits d'initiative, de révision, d'amendement, de veto « tempéré », tels sont les pouvoirs qu'il sierrait donc d'attribuer à une Chambre des Lords réformée, pour qu'elle puisse à l'avenir collaborer plus étroitement au travail législatif et contribuer par son contrôle impartial, mais approfondi et ferme, à donner une efficacité plus grande aux rouages du régime parlementaire. Lord Balfour disait lui-même : « Si l'on me demandait de définir quelle est la fonction d'une seconde Chambre, j'eserais enclin à dire que son devoir est d'assurer qu'aucun régime, qu'aucune politique ne soient définitivement adoptés, qui ne seraient pas conformes à une volonté bien définie du peuple. » Il faut donc laisser la possibilité à la Chambre des Lords de tempérer les élans parfois brusques et sans lendemain d'une Chambre des Communes qui ne représente que la volonté passagère du pays, surtout si ces élans risquent de compromettre à chaque instant la stabilité de la Constitution. Il ne faut pas laisser saboter par les législateurs d'un jour le produit lentement élaboré au cours de longs siècles d'une histoire chargée entre toutes.

CHAPITRE III

Du problème de la Réforme de la composition de la Chambre des Lords

Dans les pages qui précèdent, nous nous sommes efforcés de montrer qu'en dépit du caractère toujours plus démocratique des institutions anglaises actuelles et, en raison même du déséquilibre de ces institutions, il importe de rendre à la seconde Chambre sinon ses pouvoirs de naguère, du moins son rôle traditionnel d'organe de contrôle et de révision de la législation en cours. Par ailleurs, l'histoire des projets de réforme de la Chambre des Lords prouve amplement l'impossibilité qu'il y aurait à vouloir investir la Chambre des Lords actuelle de pouvoirs nouveaux. C'est chose si vraie que ceux qui sont le plus acharnés à vouloir modifier la composition de la Chambre des Lords, malgré leur traditionnalisme exacerbé, sont précisément les conservateurs qui voudraient redonner à cette Chambre un rôle prépondérant dans la politique du pays.

Partisan d'une réforme des pouvoirs de la Chambre des Lords, nous nous rallions à cette façon de voir, convaincu que la seconde Chambre actuelle en Angleterre

serait inapte à remplir la tâche que nous voudrions lui voir confier. Une deuxième Chambre idéale devrait être peu nombreuse, refléter aussi exactement que possible les courants politiques du moment, sans pour cela être l'émanation même de la volonté populaire et se composer d'hommes qui ont déjà fait au préalable l'objet d'une première sélection, en s'imposant soit par leur talent et leurs mérites, soit par leurs connaissances des faits et des hommes. Or, il est inutile de revenir sur les caractères de la Chambre actuelle — que nous avons étudiés plus haut — pour pouvoir affirmer qu'ils sont souvent à l'opposé de ce que nous recherchons.

La Pairie est un obstacle insurmontable à toute réforme ; elle doit disparaître de la nouvelle Assemblée : le nombre trop élevé de ses membres la condamne, ainsi que le fait flagrant que les différents partis en ont fait un instrument politique auquel trop souvent, par surcroît, ils ont conféré un caractère vénal. Par ailleurs, l'atmosphère tory est telle à la Chambre des Lords, que tout Lord nouvellement installé en est aussitôt imprégné et qu'il résiste difficilement à pareille force d'attraction. C'est ce qui explique que tant de libéraux se soient si vite rangés aux côtés des conservateurs et que la Chambre des Lords se présente aujourd'hui encore comme un bastion du conservatisme.

Or, une deuxième Chambre doit, avant tout, éviter de faire une politique de parti pour pouvoir mériter l'estime générale, attribut essentiel de toute Chambre Haute. Parler de modifier la composition de la Chambre des Lords, c'est donc envisager une refonte totale de la seconde Chambre actuelle.

SECTION 1. — *Etude critique des solutions proposées*

Il est des gens qui, devant les difficultés innombrables que soulève une pareille réforme et, devant le peu de crédit que cette réforme risquerait de trouver dans le pays, ont soutenu que la Grande-Bretagne devrait s'épargner pareil souci et laisser les choses dans l'état

où elles sont présentement. Telle est, en particulier, la doctrine libérale: « Vouloir toucher à cet édifice vieux de huit siècles, a dit récemment un leader libéral, pour le moderniser et lui insuffler une vie nouvelle, c'est le condamner à tomber en poussière. » Lord Haldane lui-même présentait ainsi les choses : « Notre cause est indéfendable, mais évitez-nous de folles équipées, laissez-nous veiller sur notre propre sort et tenter de nous réconcilier avec la Nation. Une réforme quelle qu'elle soit, ne saurait, de toute façon, ni prévenir, ni empêcher l'Inévitable, cette poussée démocratique qui, un jour ou l'autre, viendra régler définitivement notre situation sans que nous puissions nous opposer à la volonté toute-puissante du peuple. » Il est des libéraux qui vont plus loin et qui estiment que c'est à la Chambre des Lords seulement que l'on trouve une juste critique des actes du Gouvernement. M. Gardner, journaliste libéral, s'en faisait l'écho en 1921 dans un article retentissant intitulé: « Crépuscule du Parlement. » M. Ramsay Muir, lui, en prend prétexte pour demander en premier lieu une réforme de la Chambre des Communes « qui se meurt, dit-il, dans son ouvrage intitulé *La Foi d'un libéral*, de la disparition du vieil esprit libéral ». Quant à Lord Charnwood, il n'hésita pas à proclamer en pleine Chambre des Lords que l'autorité de la Chambre Haute anglaise allait sans cesse croissante et que le mérite en revenait aux auteurs du Parliament Act qui avaient su canaliser habilement l'activité des Lords.

La vérité est quelque peu différente. Si les libéraux prêchent à qui veut les entendre, qu'une réforme de la Chambre des Lords leur paraît sans objet, c'est qu'ils craignent que cette réforme apporte un surcroît de force à la seconde Chambre et cela au seul détriment de la Chambre Basse et du Gouvernement. « Vous devez vous rappeler, dit M. Amos dans un remarquable petit volume sur la Constitution Britannique, que le radical anglais est l'homme qui, par tempérament, est enclin à penser du Gouvernement ce que l'homme de la rue pense des bureaucrates — qu'ils sont trop lents et toujours en

retard au milieu d'un monde qui tourne trop vite pour eux. Un Gouvernement déjà aux prises avec les Communes et parfois même avec sa propre majorité ne doit pas avoir à faire face en plus à l'opposition d'une deuxième Chambre. Autrement, ce serait vouloir paralyser indéfiniment le Cabinet dans son action législative. » Par ailleurs, très attachés aux traditions de leur pays, les libéraux aiment à trouver, dans la Chambre des Lords, une institution qui se contente d'être tout bonnement historique et répugnent à la pensée qu'elle pourrait devenir une institution mêlée de près aux controverses souvent âpres de la vie contemporaine. Enfin, ils ne peuvent oublier que leur parti, de par le jeu du système électoral actuel, se trouve moins équitablement représenté à la Chambre des Communes qu'à la Chambre des Lords. On ne saurait cependant s'arrêter à cette solution paresseuse du statu quo.

Les socialistes entrevoient la question sous un angle tout différent. Adversaires déclarés d'un maintien de la Chambre des Lords actuelle, « déplorable vestige d'un passé aboli », ils se refusent à attribuer à une Chambre Haute réformée des pouvoirs de contrôle et de révision. Ils estiment que les bills sont examinés avec suffisamment de soin par les Communes et que la discussion des projets les plus importants n'est nullement précipitée, mais offre, au contraire, toute garantie par son ampleur et sa tenue. Cependant, devant l'accroissement incessant du travail législatif, les socialistes ressentent et comprennent la nécessité qu'il y a, soit d'adjoindre aux Communes un organe actif et souple, soit de pratiquer une politique de décentralisation.

Leurs préférences iraient sans doute à une décentralisation très poussée et à une extension des Comités parlementaires. La décentralisation permettrait de confier aux autorités locales le soin de connaître un certain nombre de questions qu'elles sont souvent mieux à même de régler que le Parlement lui-même et laisserait plus de temps aux Communes pour traiter les problèmes d'intérêt général. En augmentant le nombre des Comités et

leur personnel, on obtiendrait, disent-ils, une plus grande division du travail : les bills seraient plus étudiés, mieux approfondis et la tâche du Gouvernement serait facilitée d'autant.

Mon éminent maître, M. Joseph Barthélemy, dans un ouvrage récent intitulé *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*, véritable grammaire de l'institution parlementaire, a brossé un tableau saisissant de l'activité des Commissions sous un tel régime. M. Barthélemy, dans son étude toute d'objectivité, met en relief les qualités propres au travail qui se fait dans ces « ruches bourdonnantes », mais il n'en dissimule pas les défauts plus inhérents aux hommes qu'à l'institution, nous dit-il. C'est précisément par méfiance des Hommes que nous nous posons en adversaire d'une doctrine qui aurait pour aboutissement le développement démesuré du système des Comités et qui érigerait ces derniers en Assises de la vie parlementaire. Leur multiplication, loin de donner un meilleur rendement au travail législatif, risque de paralyser l'action gouvernementale. Un mécanisme aussi délicat que celui de la machine parlementaire ne doit pas être confié aux soins d'une poussière de Collectivités. Plus jalouses de leurs droits que de leurs responsabilités, dominées par des personnalités soucieuses au premier chef de se mettre en valeur, elles constituent trop souvent de petites dictatures, lesquelles, loin d'apporter à l'Exécutif une collaboration désintéressée, lui suscitent sans cesse des difficultés nouvelles. Dès lors, les Ministres ne gouvernent plus, ils transigent : que de temps gaspillé et de prestige perdu ! !

En ce qui concerne le système d'un Comité de révision au sein de la Chambre des Communes, préconisé par Lord Passfield (ex. S. Stebb), nous avons vu plus haut ce qu'il fallait penser de cette demi-mesure.

L'institution d'un organe actif et souple aux côtés du Parlement, sous la forme d'un Conseil National Economique, compte aussi de nombreux partisans en Angleterre. Son but serait, soit de décharger les Communes

d'un certain nombre de travaux qui entravent son activité, soit de se cantonner dans la représentation d'intérêts professionnels, soit enfin de prendre à sa charge l'organisation de la vie industrielle dans l'Etat. Mais, cependant que pour les uns les fonctions à attribuer à ce Conseil seraient purement consultatives, pour les autres, au contraire, il sierrait de lui confier des pouvoirs législatifs.

Ce sont les Webb qui, aussitôt après la guerre, exposèrent les premiers comment ils entendaient modifier la Constitution britannique. Ils recommandaient la présence à côté de la Chambre des Communes existante, Assemblée politique, d'un autre Parlement à caractère social celui-là. La Chambre des Communes continuerait de débattre les grands problèmes qui intéressent la Défense Nationale et les relations internationales, et tous ceux qui concernent l'orientation morale du pays tels que l'éducation nationale et l'administration de la justice; l'autre Assemblée assurerait l'équilibre économique de la Nation en veillant aux conditions matérielles dans lesquelles évoluent les générations présentes. C'est en ce sens que le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture, les « trois mamelles » de la Nation, seraient placées sous le contrôle direct du « Social Parliament », aux seules fins d'établir entre ces trois grands courants de la production un lien plus étroit et de les adapter plus parfaitement aux besoins de l'heure. Ce « Social Parliament » serait élu de la même façon que la Chambre des Communes, mais siègerait pour un temps plus long que cette dernière, de manière à pouvoir entreprendre des réformes plus profondes. Son travail se ferait surtout par l'intermédiaire de nombreux Comités spécialisés, présidés chacun par un Président responsable devant le Social Parliament. En séance plénière, cette Assemblée aurait à connaître des projets déposés par les divers Comités et des frais qu'ils envisagent pour mener leur tâche à bien. Quand le Social Parliament aurait donné son approbation à un projet et à son financement, pleine liberté d'action serait ensuite laissée au Comité intéressé

pour étudier la question dans ses moindres détails et veiller à sa stricte exécution. Tout différend entre les deux Chambres serait soumis à une conférence permanente composée d'un nombre égal de délégués des deux Chambres qui rechercheraient une base d'accord.

Le socialisme corporatif a une conception à peu près identique du rôle et des fonctions de la deuxième Chambre ; seul le mode d'élection des membres du Conseil économique diffère, car ici, ce sont les différents syndicats — devenus obligatoires — qui délègueront au Parlement social un nombre de représentants proportionnel à l'importance de leur groupement. Ainsi, la Chambre des Communes représenterait les individus et le Conseil économique les Groupements professionnels. M. J. A. Hobson a analysé cette nouvelle conception dans son ouvrage intitulé *House of Industry* : la Chambre de l'Industrie qu'il conviendrait mieux de qualifier « La Chambre du Travail ». Celle-ci serait dotée d'un large droit d'initiative en matière d'économie nationale, mais la Chambre des Communes conserverait toujours un droit de veto en vertu du droit que les élus du peuple ont d'avoir le dernier mot en toute matière qui nécessite une allocation de crédits. C'est ainsi que tous les grands problèmes économiques seraient débattus longuement par une Assemblée où les différents intérêts corporatifs de la Nation se confronteraient. Ces discussions auraient bien plus de valeur que celles d'un Cabinet toujours plus ou moins l'esclave d'un parti ou d'une classe et trop souvent mal informé des besoins réels de la Nation.

M. Cole, adepte fervent des mêmes doctrines, est opposé à toute dualité d'organismes parlementaires, car ce système ne lui paraît devoir apporter que du retard dans la législation. Aussi préconise-t-il la création d'une Chambre unique dénommée « The Commune ». Le pays ne serait plus, en effet, qu'une vaste fédération groupant toutes les corporations ; chacune d'elles serait constituée sur une base nationale et aurait à sa tête un Conseil directeur. C'est l'ensemble des Conseils de direction de toutes les corporations du pays qui seraient représentés

au Parlement et qui constitueraient la « Commune ». Mais le pays serait également divisé en un certain nombre de régions qui auraient chacune leur commune départementale du même type que la Commune Nationale et où viendraient siéger les Conseils de direction des organes corporatifs régionaux. Les projets émanant de ces Assemblées départementales et traduisant les besoins de telle ou telle partie du pays seraient débattus au sein de la Commune Nationale. Ainsi, grâce à une décentralisation bien conçue, on obtiendrait dans le domaine économique une coordination des vues et des efforts qui éclairerait la Chambre corporative nationale sur les besoins les plus immédiats du pays et sur les réformes les plus pressantes à réaliser.

Après avoir joui d'un certain succès après la guerre, ces différents projets semblent connaître aujourd'hui un net déclin. A ceux qui voudraient doter le Conseil national économique de fonctions législatives, s'opposent ceux qui ne veulent voir en lui qu'une Assemblée consultative susceptible de tenir sa place dans le cadre même du régime parlementaire actuel. Mais l'expérience faite en Allemagne avec le Reichswirtschaftsrat, n'a pas été pour convaincre l'opinion de la justesse de leur conception. Les promoteurs de l'idée d'un Conseil National Economique en Allemagne avaient estimé que ce Conseil verrait croître rapidement son prestige et qu'il pourrait occuper un jour une place importante dans le système législatif allemand. Ce fut pourtant le contraire qui se produisit. Le Reichswirtschaftsrat ne sut jamais ni se mettre en vedette ni avoir une influence quelconque dans le domaine législatif. Ses adversaires, de nuances politiques fort diverses, assuraient que c'était une Assemblée pour « étudiants en mal de recherches économiques » ; c'est tout juste si on lui reconnaissait le droit de soumettre au Gouvernement des suggestions intéressant telle ou telle branche de l'économie nationale. Pour bien faire, il eut fallu que les termes de la Constitution de Weimar ne restent pas lettre morte et que le Gouvernement soit contraint de communiquer au Conseil

National Economique ses projets d'ordre social et économique pour que ceux-ci y soient sérieusement examinés et au besoin améliorés. Mais, dépourvu de tous pouvoirs, le Conseil National Economique allemand fut systématiquement laissé de côté et ne sut pas s'imposer par lui-même; ce fut selon un mot de M. Barthélemy « la voie de garage sur laquelle on aiguillait les questions qui n'intéressaient personne... ».

C'est pourtant un grand réalisateur, M. Winston Churchill qui, en 1931, a demandé à la Chambre des Communes de créer une Chambre économique devant laquelle, obligatoirement, seraient introduits, après leur vote en seconde lecture, tous les projets ayant trait au Commerce et à l'Industrie, pour y être étudiés puis renvoyés devant les Communes accompagnés de suggestions et de critiques. Ce Conseil se composerait de 120 membres, dont 80 représentant les Trade-Unions et diverses grandes organisations économiques. La Chambre des Communes et la Chambre des Lords délègueraient chacune 20 de leurs membres à ce Conseil. Mais M. Ramsay Muir, devant le même « Select Comitee », s'opposa à une telle ingérence d'un Conseil économique dans les affaires publiques et déclara qu'il n'y avait de remède à la situation actuelle que dans un retour au système de la suprématie parlementaire basée sur la restauration du prestige des Communes. Comme bien souvent la question en resta là et la Chambre des Communes toujours jalouse de son autorité ne prêta plus attention au projet Churchill.

Que faut-il penser de ces projets qui gravitent tous autour de la grande idée du « Conseil National Economique », que d'aucuns voudraient à tout prix adapter au régime parlementaire? Cette institution ne nous paraît pas devoir apporter un remède efficace à la crise du régime dans les pays démocratiques et M. Barthélemy, dans son ouvrage intitulé « Valeur de la Liberté » met en lumière tout ce qu'il y a d'irréalisable et de chimérique, même dans la conception d'un tel organisme.

Profondément libéral, M. Barthélemy ne conteste pas

le droit aux intérêts professionnels de faire entendre leurs observations et leurs aspirations, mais, après avoir remarqué qu'à l'heure actuelle un pas été fait dans ce sens grâce aux Chambres de Commerce et aux Chambres d'Agriculture qui font de la bonne besogne, il se demande jusqu'à quel point il ne serait pas néfaste autant qu'inutile de dresser face au Parlement politique un Parlement rival.

Mais, et c'est là, à notre avis, le point crucial de la Critique, c'est dans le stade même de sa formation que le C. N. E. va se heurter aux plus graves difficultés. Et tout d'abord, comment va-t-on constituer les groupes qui devront être représentés au sein du Conseil. Oh ! certes, sur le papier, la chose est fort simple, mais dans la pratique, ne va-t-elle pas présenter une complexité extrême ? Prenons le groupe du fer : qu'y mettra-t-on ? La mine, la forge lourde, la petite métallurgie, mais pourquoi pas aussi la serrurerie et la quincaillerie, et cependant nous ne voyons pas bien jusqu'à quel point il pourra y avoir communauté de vues et d'intérêts entre l'industrie lourde et la ferronnerie d'art?...

De même, à la rigueur, on pourra mettre le blé avec la betterave mais voudra-t-on assimiler leurs intérêts à ceux de la vigne ? Et si, pour ménager ces intérêts divers, on multiplie les groupes à l'infini ne va-t-on pas aboutir à un véritable éparpillement de l'organisation professionnelle ?

En supposant même que l'on puisse donner à ces groupes une certaine homogénéité, comment procédera-t-on pour doser la représentation de ces groupes au Conseil ? Quel sera le critérium sur lequel on se basera pour décider du nombre de voix dont disposera chaque groupe ?

Quelle sera la balance et qui fera la pesée ? On aboutira donc inévitablement à des solutions arbitraires et comme le remarque M. Barthélémy, « s'il en est qui voient dans l'organisation professionnelle une sorte de refuge contre la politique, ils pourraient bien un jour voir cette précaution se retourner contre eux ».

Ce C. N. E., une fois mis sur pied, se posera la question de savoir quels pouvoirs il convient de lui attribuer. Il ne consentira certainement pas à se cantonner dans

l'émission d'avis facultatifs, il voudra légiférer. Il en est qui croient pouvoir lui assigner une mission bien déterminée, celle de diriger la vie économique du pays mais comment voudraient-ils soutenir avec vraisemblance qu'une Assemblée législative peut, de nos jours, isoler les questions économiques des questions politiques. N'est-on pas témoin, à chaque instant, de l'interdépendance toujours plus étroite qui existe entre les problèmes de politique intérieure, de politique extérieure et de politique économique et sociale? L'Etat, par ailleurs, n'est-il pas aujourd'hui le premier industriel et le premier commerçant de la Nation? Dès lors, comment une Assemblée, soucieuse de bien gérer les richesses matérielles d'un pays, pourrait-elle ignorer la politique gouvernementale et ses répercussions, tant dans le domaine national et social qu'international ! Aussi trouvons-nous logique que M. Cole s'insurge contre cette conception d'une dualité d'organismes parlementaires et se prononce en faveur d'une Chambre Corporative Nationale appelée à connaître des problèmes politiques de tout ordre. Mais nous lui répliquerons alors, avec M. Barthélemy, qu'en tant que Corps législatif, la Chambre corporative n'aura aucune compétence spéciale sur la plupart des problèmes qui lui seront soumis : « le plus magicien des parfumeurs n'a aucun avis à émettre sur l'intérêt des forges », le plus habile des mécaniciens n'a aucune lumière sur les secrets des Chancelleries.

C'est en raison de ces difficultés de toute sorte — et toujours d'ordre pratique — qui se dressent sur le chemin du Conseil National Economique que nous témoignons d'un grand scepticisme à l'égard d'une institution qui, loin d'épauler la Chambre des Communes, aurait vite fait en Angleterre d'apporter le désordre dans le domaine législatif et de se poser en rivale de la Chambre Basse. Les socialistes eux-mêmes l'ont si bien compris que partisans aujourd'hui d'un régime autoritaire, ils acceptent avec placidité le programme draconien que leur propose un de leurs leaders, Sir Stafford Cripps : Le prochain Gouvernement socialiste gouvernera par décrets et par le seul intermédiaire d'agents dévoués corps et âme à la Cause placés par le Gouvernement à la tête

des grandes Administrations qui recevront des directives du seul pouvoir central.

De Conseil National Economique, il n'est même plus question : c'est la faillite d'un système.

Force nous est donc de rechercher dans les projets de réforme de la Chambre des Lords des suggestions en ce qui concerne les transformations qui pourraient être apportées à la composition de la Chambre Haute. Dès 1907, le Select Comitee, presque au début de ses travaux, arriva à cette conclusion qu'il n'était pas désirable, sauf quand il s'agit des pairs du sang royal, que la possession d'une Pairie donnât droit par elle-même à siéger et à voter à la Chambre des Lords. Ainsi, à l'avenir, seule la dignité de « Lord du Parlement » conférerait ce droit. Pour opérer la sélection, le Select Comitee proposa d'appliquer simultanément plusieurs systèmes distincts ; c'est ainsi qu'on aboutissait à l'élimination de tous ceux qui ne suivaient pas assidûment les travaux législatifs de la Haute Assemblée et à la nomination de pairs « qualifiés » qui donneraient à l'Assemblée un caractère déjà plus représentatif. Mais ces premières tentatives de reconstruction de la Chambre des Lords ont été dépassées et, si nous pouvons en garder les idées maîtresses, nous devons du moins nous référer à des systèmes nettement plus démocratiques établis depuis lors.

C'est pour cette même raison que nous commencerons par écarter rapidement le procédé qui consisterait à laisser à l'Exécutif le soin de nommer les membres de la Chambre Haute. Cette solution est pourtant préconisée par M. Baldwin qui estime qu'à l'heure où le Parlementarisme aurait tant besoin d'hommes d'envergure et de cran, toute latitude devrait être laissée à l'Exécutif pour envoyer siéger sans délai à la Chambre des Lords des hommes encore jeunes, mais ayant déjà fait leurs preuves ; ces hommes seraient choisis par le Roi, en son Conseil privé, sur des listes présentées par les différents partis et nommés en nombre proportionnel à l'importance de ces partis à la Chambre des Communes. La Chambre des Lords serait appelée ensuite à valider le

choix fait par le Roi. Malgré les garanties dont elle est entourée, cette solution ne nous satisfait pas. Une Assemblée législative ne doit pas être prisonnière du pouvoir exécutif; or, cette nomination, quelle que soit la durée pour laquelle elle soit faite, quels que soient les motifs qui l'aient déterminée, sera toujours entachée à sa base par le fait qu'elle n'offre aucune garantie d'impartialité. Toute nomination, bien qu'émanant du Roi, devra, en effet, être préalablement approuvée par le premier Ministre de l'heure et sera dictée le plus souvent par des intérêts de partis. Le Canada en donne un vivant exemple à l'Angleterre; son Sénat est le corps législatif le plus partisan qu'il soit possible d'imaginer.

La seconde Chambre, si elle veut exercer avec autorité les fonctions législatives dont nous avons parlé, doit être ouverte à des hommes de toutes les classes de la Société et être représentative de tous les partis politiques. Ceci nous conduit à cette conclusion que, seule l'élection semble être la solution pratique pour reconstruire la Chambre des Lords. Mais quel système prévaut de la consultation directe ou indirecte du peuple ou encore de l'élection par les Communes de leurs collègues de la Chambre Haute?

L'élection au suffrage direct suscite de graves objections: la Chambre Haute ne doit pas se recruter de la même manière que la Chambre Basse, car elle serait tentée de revendiquer des pouvoirs égaux à ceux des Communes, en matière de finances en particulier, ce qui la conduirait inévitablement à entrer en conflit avec elle, cela au détriment du travail législatif. Par ailleurs, il est bien des hommes de talent qui hésiteront à aborder les batailles politiques inhérentes à la consultation directe des masses populaires. Or, il serait à souhaiter que ces hommes — grands serviteurs de l'Etat, industriels notables et businessmen rompus à la pratique des affaires, — fassent partie de la nouvelle Chambre des Lords et y coudoient les membres les plus remarquables de la Chambre Haute actuelle, ainsi que d'anciens députés aux Communes, blanchis sous le harnois,

les uns et les autres trop âgés pour se lancer dans des polémiques d'ordre électoral.

C'est en vertu de ces considérations essentielles qu'il semblerait préférable d'adopter une formule de consultation indirecte du peuple. Mais nous avons vu, dans un chapitre précédent, le grave inconvénient que présenterait ce genre d'élection. Les conseils de comtés seraient utilisés à cet effet. Or, ce serait vouloir introduire des questions de politique dans des corps jusqu'ici essentiellement administratifs et cela, bien entendu, au détriment des fonctions importantes qu'ils ont à remplir. Ces conseils de comtés, en effet, seraient bientôt composés, non plus d'hommes choisis pour leurs aptitudes particulières à gérer des services administratifs, mais bien plutôt de personnalités élues à seule fin de soutenir telle ou telle candidature lors des prochaines élections à la seconde Chambre. Ce serait donc prolonger les batailles politiques au sein des Assemblées locales et apporter un grave désordre dans le fonctionnement de celles-ci.

A ces deux derniers modes de consultation du peuple, la Conférence Bryce préférerait l'élection des membres de la deuxième Chambre par les seuls représentants de la Nation : les Commoners, pour obtenir une juste représentation des partis au sein de la deuxième Chambre. L'élection se ferait au scrutin proportionnel, mais, de manière à ce que la majorité aux Communes ne se taille pas un succès trop grand et pour que la bataille ne présente pas un caractère essentiellement politique, la Conférence proposait de former des groupes de comtés d'après leur situation géographique et leur population. Dans chacune de ces circonscriptions, les Commoners élus au sein de cette circonscription composeraient le corps électoral et éliraient un nombre de Lords proportionnel à l'importance de leur circonscription. On voulait espérer ainsi que les élections se feraient moins sur un mot d'ordre des Whips que sur un plan régional et d'après les besoins et sentiments locaux. Cette dernière formule nous paraît la meilleure et nous l'adopterons dans ses grandes lignes ; mais, pour atténuer le caractère parti-

san que pourraient malgré tout revêtir ces élections par des hommes trop souvent prisonniers de leurs idées politiques, il semblerait utile d'imposer aux Commoners une ligne de conduite dictée par la théorie dite des « qualifications ».

La qualification nous apparaît, en effet, comme le meilleur titre à l'admission dans la Chambre des Lords, étant donné que la plus sûre garantie de l'accomplissement satisfaisant des fonctions législatives est l'expérience des affaires acquise par la possession d'une charge élevée ou par l'exercice actif de la vie publique. Cette sélection mettra plus particulièrement en avant des hommes ayant déjà le sens des responsabilités et ne craignant pas d'en porter le poids en des heures difficiles. Tel sera donc le grand tempérament qui sera apporté à l'élection des membres de la Chambre Haute par ceux des Communes.

SECTION 2. — *Projet de composition
de la nouvelle Chambre des Lords*

La Chambre des Lords comprendrait environ 250 membres qui porteraient le titre de Lord in Parliament.

1° 50 Lords in Parliament nommés pour dix ans par le Roi en son Conseil privé, sur une liste dite « de qualification » établie par la Chambre des Lords.

2° 200 Lords in Parliament élus par les Commoners pour dix ans, avec renouvellement par moitié tous les cinq ans.

A titre exceptionnel, les pairs de sang royal auront toujours entrée à la Chambre des Lords avec simple voix consultative.

Dispositions annexes :

a) Sous réserve des restrictions apportées par la théorie des qualifications, sera éligible toute personne de l'un ou l'autre sexe âgée de 40 ans au moins. A noter là une innovation en ce qui concerne la participation des femmes aux travaux législatifs de la Chambre Haute : à l'heure actuelle, les paires ne participent pas aux débats de la Chambre des Lords.

b) Les ministres de la couronne pourront parler indistinctement dans l'une ou l'autre Chambre, mais ne pourront voter que dans l'Assemblée dont ils font partie.

c) Les membres de la Chambre Haute ne seront rééligibles qu'une seule fois, mais pourront, par la suite, être élus à la Chambre des Communes.

d) Les membres de la Chambre Haute recevront les mêmes émoluments que leurs collègues de la Chambre Basse.

50 Lords in Parliament échapperont donc à l'élection par les Communes et seront nommés par le Roi, à raison des hauts postes qu'ils occupent ou ont occupés dans l'Empire Britannique. La Chambre des Lords arrêtera tous les cinq ans une liste de qualifications qui comprendra les principales fonctions soit politiques et gouvernementales, comme celles de ministre, de gouverneur des

grandes colonies, d'ambassadeur, soit administratives comme celle de directeur d'un des départements ministériels, soit judiciaires ou encore militaires. Cette liste sera soumise au Roi qui devra se baser sur son contenu soit pour élire tous les dix ans 50 nouveaux Lords « qualifiés », soit pour en nommer un en cours de législature, en remplacement d'un Lord de cette catégorie décédé ou démissionnaire. Le Roi devra prendre conseil des avis à lui donnés par les membres de son Conseil privé. Tous ces Lords qualifiés ne pourront prendre part au vote dans leur Assemblée qu'une fois leur nomination validée par leurs collègues. Ce système en vigueur en Italie où le Sénat valide les nominations faites par M. Mussolini, donne de bons résultats. Exceptionnellement, à l'occasion de la nomination des 50 premiers Lords qualifiés par le Roi et pour maintenir un certain lien entre la nouvelle et l'ancienne Chambre des Lords, le Roi sera invité à faire son premier choix parmi les pairs de l'ancienne Chambre Haute : il aura ainsi l'occasion de récompenser les services éminents rendus par certains membres de la haute Assemblée et de conserver dans leurs fonctions des personnalités de tout premier plan. Ces 50 premiers Lords devront tous se retirer leur mandat achevé et ne seront pas rééligibles. La faculté leur sera laissée, bien entendu, de poser leur candidature à la Chambre des Communes.

Mais la règle générale reste donc l'élection par les Commoners. Une seule mesure restrictive sera édictée : dans chaque circonscription électorale, 50 % des élus au moins devront être « qualifiés » par un service de dix ans, soit à la Chambre des Communes, soit dans un Conseil de comté, soit dans le Conseil d'une cité dont la population n'est pas inférieure à 25.000 âmes. La Chambre des Lords comptera ainsi parmi ses membres un grand nombre d'hommes déjà initiés aux secrets des rouages de la vie administrative et politique.

La durée du mandat pose un problème assez délicat. Vouloir élire la seconde Chambre pour une durée égale à celle pendant laquelle siège la Chambre Basse, risque-

rait de placer la Chambre Haute en quelque sorte à la remorque de la Chambre des Communes. Par ailleurs, faire dépendre le sort de la Chambre Haute de celui de la Chambre Basse, entraînerait un contrôle plus étroit des partis sur les membres de la seconde Chambre, ce qui ôterait par là même à la Chambre des Lords ce caractère d'indépendance et d'impartialité qu'il serait souhaitable de trouver sur ses bancs. C'est pour ces raisons que nous fixerons à 10 ans la durée du mandat des parlementaires de la Chambre Haute ; chaque Chambre des Communes sera ainsi amenée — en principe du moins, car bien que fixée légalement à cinq ans, la durée d'une législature peut souvent être moindre — à élire une moitié de la haute Assemblée, ce qui permettra à cette dernière de refléter toujours assez exactement les courants de l'opinion populaire. Grâce à sa stabilité et à la durée relativement longue du mandat de ses membres, la Chambre des Lords pourra entreprendre plus facilement des travaux de longue haleine, interposer sa médiation dans les luttes politiques intestines et faire triompher dans le pays une politique d'équilibre économique et de progrès social ; toutes choses qui auraient été impossibles à une deuxième Chambre, dont le sort aurait été par trop étroitement lié à celui de la Chambre Basse.

Une autre question importante que soulèverait un nouveau mode de recrutement de la Chambre des Lords serait celle de l'indemnité parlementaire. Ouverte à tous, la seconde Chambre ne saurait donc être réservée à ceux qui disposent de moyens personnels suffisants pour exercer bénévolement leur mandat législatif. On a objecté que la Chambre des Communes a perdu beaucoup de son prestige du jour où ses membres ont été payés, mais, en démocratie, la fortune ne saurait conférer aucun privilège et il serait odieux, après avoir déclaré que l'on désire ouvrir largement les portes de la deuxième Chambre, d'en rendre l'accès impossible à certains pour une misérable question d'argent. Il y a, en particulier, dans le labour-party, de nombreux hommes pleins d'expé-

rience, susceptibles de faire d'éminents membres d'une seconde Chambre réformée qui, pour vivre, ont besoin d'être rémunérés des services qu'ils rendent à leur pays. C'est ce qui explique que tant de membres de la Chambre des Communes n'aient pas cédé aux offres qui leur furent faites d'entrer à la Chambre des Lords. Il ne saurait être question, en effet, d'imposer à l'un quelconque d'entre eux de renoncer à son indemnité parlementaire de 400 £, en échange d'un simple titre qui n'a jamais valu qu'un accroissement de dépenses pour celui qui le porte. C'est à de tels inconvénients qu'il faut parer sans tarder, en allouant aux membres de la nouvelle Chambre des Lords, une indemnité parlementaire sensiblement égale à celle dont jouissent les Commoners.

Que deviennent dans notre projet les pairs de sang royal, les pairs juristes et les Lords spirituels. Par respect pour la Tradition, si chère aux Anglais, on ne saurait tolérer que l'entrée de la Chambre des Lords soit un jour fermée aux membres de la famille royale. Mais si nous n'accordons qu'un simple droit de parole aux pairs de sang royal, c'est que nous n'oublions pas que le peuple anglais a toujours demandé au Roi et à son entourage, de demeurer au-dessus des partis. Il serait donc choquant, pour un Anglais, de voir un pair de sang royal voter pour telle ou telle fraction de l'Assemblée; il lui serait, au contraire, reconnaissant de s'occuper avec désintéressement des affaires du pays et d'apporter à ses collègues l'appoint de son expérience, acquise dans cette vie de voyages et de contact incessant avec les peuples du monde entier qui est la caractéristique propre de l'existence des princes du sang en Angleterre.

Pour les pairs juristes, certains auteurs du plan de réforme de la Chambre des Lords auraient voulu qu'ils fassent partie d'office de la nouvelle Chambre Haute au cas où cette dernière serait appelée à exercer comme aujourd'hui des pouvoirs de haute Cour de justice. Pareille solution ne nous paraît pas souhaitable. Certes, les arrêts de la Cour Suprême, en dehors de leur force exécutoire, ont une autorité juridique et morale que per-

sonne ne conteste et qui est due au fait que les affaires en litige sont traitées par un comité de juristes, à qui leur science et leur expérience seules ont ouvert les portes de la Haute Assemblée. Mais que penser de cette confusion des pouvoirs législatifs et judiciaire et ne serait-elle pas amenée à constituer une atteinte à l'indépendance de la justice, d'autant plus regrettable que la Chambre des Lords aurait acquis une influence plus grande dans le domaine législatif. A l'heure actuelle déjà la présence parmi les pairs juristes du Lord chancelier et des ex-Lords chanceliers est intolérable et suscite de très vives critiques. Par une dérogation remarquable au principe de la séparation des pouvoirs, le Lord haut chancelier est à la fois membre du Cabinet, Président de l'Assemblée législative et magistrat judiciaire. Il semble paradoxal que le chef de la Cour Suprême qui juge en dernier ressort pour le Royaume-Uni, puisse être en même temps un homme essentiellement représentatif d'un parti politique et fasse partie des conseils de Gouvernement. Mais que penser de la conséquence encore plus étrange de cette façon de faire qui veut que les ex-Lords chanceliers sacrés pairs juristes à raison de leurs fonctions antérieures conservent, après la chute du Cabinet dont ils faisaient partie, leur place au sein d'une Assemblée d'hommes de loi dont ils sont bien loin souvent de posséder les connaissances juridiques.

En ce qui concerne les représentants des Eglises, la réforme, à notre avis, doit se faire sur un plan différent. L'Angleterre ne doit plus être représentée à la Chambre des Lords par les seuls Lords spirituels, tous membres de l'Eglise anglicane. Dans le tableau de qualifications qui sera soumis au Roi par la Chambre des Lords, à l'occasion de l'élection de 50 Lords of Parliament par la Couronne, une place importante, 7 à 8 sièges par exemple, sera réservée aux fonctions ecclésiastiques et il serait désirable que le Roi envoie siéger à la Chambre Haute, à côté des grands princes de l'Eglise anglicane officielle, ceux des Eglises presbytériennes, tel le Mode-

rator, de l'Eglise juive, tel le chef rabbin et de l'Eglise romaine, tel l'archevêque catholique de Londres. D'aucuns ont suggéré la suppression des Lords spirituels. Nous nous rangerons à l'opinion émise sur ce point par le « Select comittee » de 1907 : « Le Comité ne méconnaît pas qu'une grande partie de la communauté voudrait relever les évêques de leurs fonctions législatives et leur donner ainsi les moyens de se consacrer exclusivement à la charge de leur diocèse ; mais, se rappelant la présence immémoriale des évêques à la Chambre — qu'ils n'ont dû quitter que par suite d'un coup de force de 1640 à 1661 — et l'autorité spéciale avec laquelle beaucoup d'entre eux sont susceptibles de parler sur la plupart des grands problèmes sociaux actuels, il regretterait la rupture du lien traditionnel qui les unit à la Chambre et leur élimination de la Chambre Haute.

Enfin, il sera bon d'adjoindre aux Lords avec simple voix consultative, un certain nombre de délégués des colonies anglaises, de celles surtout qui ont un Parlement. Certes, les Anglais ont toujours été impressionnés par le danger qu'il y aurait à introduire des représentants des sujets du Roi en dehors du Royaume-Uni dans le champ de la politique anglaise. Cependant, pourquoi n'admettrait-on pas, par exemple, aux délibérations de la Chambre des Lords, et pendant la durée de leurs fonctions, les seuls représentants officiels du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud. La présence de ces hauts fonctionnaires au sein de la Chambre présenterait de gros avantages et pour la Chambre des Lords et pour les Communautés représentées en ce qu'elle permettrait de fructueux échanges de vue chaque fois qu'interviendraient des débats mettant en cause les intérêts britanniques au delà des mers.

CONCLUSION

Telles sont les modifications qu'il nous semblerait utile d'apporter à la composition présente de la Chambre des

Lords ; elles tiennent compte des desiderata exprimés par bon nombre de ceux qui s'intéressent au problème délicat que nous envisageons et situent mieux, par là même, la position actuelle de ce problème.

Il ne serait pas impossible que, telle qu'elle est, la Chambre Haute demeure encore longtemps une Assemblée de premier ordre, si le nombre de ses membres du moins venait à être réduit. Mais à notre époque, l'opinion publique ne tolère plus l'ingérence de principes héréditaires dans quoi que ce soit et ne pas s'en persuader serait vouloir interdire à la Chambre Haute de jamais jouer un rôle effectif dans la vie législative du pays. Il en est cependant qui prétendent que la disparition de toute Pairie à la Chambre des Lords entraînerait tôt ou tard des conséquences fâcheuses pour la perrénité de la monarchie. C'est oublier l'attachement profond que le peuple anglais a pour sa nouvelle dynastie et que celle-ci doit, non à son caractère héréditaire, mais à l'attitude loyale et remarquablement constitutionnelle que les descendants des Hanovre ont adoptée à l'égard de leurs sujets. L'expérience récente de deux Cabinets travaillistes a d'ailleurs souligné l'entente très étroite qui unit à tout instant la Couronne à son Parlement et à son peuple. Par ailleurs, la suppression de la Pairie au sein de la Chambre des Lords n'entraînerait nullement, de ce fait, la disparition de la prérogative royale d'appeler à la Pairie des serviteurs de marque. Un seul facteur serait changé : un pair pourrait toujours être élu ou nommé Lord in Parliament, mais il le devrait non plus à son titre mais à ses mérites. A lui seul ce progrès vaudrait une réforme.

CONCLUSION GENERALE

Cette étude nous a permis de constater qu'une réforme de la Chambre des Lords était chose à la fois désirable et possible. Les Anglais en conviennent eux-mêmes mais semblent vouloir s'en tenir là : c'est qu'il est un facteur dont on aurait tort de méconnaître l'importance et qui commande toute la vie politique d'Outre-Manche : celui du conservatisme anglo-saxon.

Le problème est moins d'ordre constitutionnel que psychologique et le Conservatisme est au cœur même de la psychologie collective de l'Angleterre. Tout y converge et y afflue. Le sens de la Tradition, d'abord, l'amour des gloires et des vertus d'autrefois, la ténacité avec laquelle ce peuple retient ce que lui ont légué les générations disparues, la conviction que les grands souvenirs font la grandeur principale des Nations, puis le respect de la hiérarchie établie et de l'édifice social existant. Enfin, une discipline sociale faite de continuité dans l'ordre, d'une soumission volontaire à un conformisme impérieux, nul mot n'étant plus cher à un Anglais que celui de « *loyalty* » qui implique le dévouement et la fidélité à un cortège d'institutions prenant racine dans les temps les plus reculés de l'histoire de la Nation. La Constitution britannique est la plus vieille de ces institutions. C'est une demeure ancienne, noble et digne, qui s'est éle-

vé sans architecte, qu'on peut modifier et agrandir, certes, mais dont on doit garder l'esprit et l'armature séculaire. Or, la Chambre des Lords, par son long Passé, ses mille et une traditions toujours en vigueur, son atmosphère toute médiévale frappe l'imagination des foules cependant que la longue liste des hommes éminents qui ont présidé à ses destinées plaide encore auprès de ceux qui ne voudraient plus voir en Elle que l'Assemblée qui est à la base même de la Constitution.

Mais si le caractère anglais est tenté de toujours trouver dans l'ancienneté d'une institution une preuve de sa valeur et de sa sûreté, il se méfie encore bien davantage de tout ce qui est nouveau, surtout si c'est là le fruit d'une théorie abstraite ou d'une doctrine rationnelle qu'il estime bâties sur le sable et dont il a horreur. En effet, s'il est traditionnaliste, l'Anglais est aussi empirique. Il n'admet le changement qu'autant que celui-ci s'insère dans une chaîne continue, dans une suite concrète dont il peut observer par le détail les adaptations successives. Et voilà pourquoi il ne peut guère envisager la réforme de la Chambre des Lords sous le jour d'une transformation logique et totale de l'institution existante, mais bien plutôt sous la forme d'une série de modifications insensibles, sans à-coup, et quelque peu tâtonnantes qui feront de telle réalité, qui existait pourtant depuis des siècles, une création toute nouvelle : le progrès sera fait pour lui de ces mouvements qui n'auront obéi à aucun plan préconçu mais se seront déroulés spontanément à la manière des phénomènes organiques qu'observe le biologiste. Devant un tel état d'esprit dont l'Anglais ne s'est jamais départi au cours de son Histoire, il nous paraît quelque peu audacieux de vouloir se persuader que l'heure d'une réforme de la Chambre des Lords est proche. Chez nos voisins d'Outre-Manche, tout problème politique se pose sur le plan de l'éternité et Lord Balfour disait : « Il vaut mieux faire une chose stupide qui a toujours été faite qu'une intelligente qui ne l'a jamais été... », ce que les Anglais traduisent encore de la façon

suivante : « Englishmen, as a rule, prefer to bear the ills they know, than to fly to others they dont knowof. »

Un essai a été fait loyalement dans ces pages pour mettre un peu de netteté dans une question que de trop nombreuses conférences et polémiques ont obscurcie. Nous y avons insisté sur l'utilité pressante d'une deuxième Chambre forte, mais aussi sur le caractère défectueux de la Chambre des Lords actuelle. Nous y avons retracé l'ensemble des projets susceptibles de modifier heureusement le système en vigueur. Nous avons tenté enfin de contribuer à l'œuvre commune en apportant quelques suggestions personnelles ; puissent ces dernières qui ne prétendent nullement à la perfection mais à une objectivité certaine, aider à dissiper l'atmosphère d'incertitude et de parti-pris dans lequel se débat un problème dont dépend l'avenir de la Constitution Britannique et peut-être même celui du Pays.

Dans une conférence qu'il faisait récemment à Paris sur le Parlementarisme en Angleterre, Sir John Simon comparait la Constitution de son pays à un vieux vêtement qui se serait parfaitement adapté à son propriétaire. En négligeant une partie de cette Constitution, le peuple anglais laisse le vêtement s'user et un jour viendra, sans doute assez proche, où son propriétaire, devenu vieillard, se plaindra d'être insuffisamment protégé contre les intempéries de la politique.

Paris, le 10 juillet 1935.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX ET DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- HANSARD. — Parliamentary debates : House of Commons;
House of Lords.
— Parliamentary papers.
THE EARL OF HALSBURY. — « The Laws of England ».
SIR T. ERSKINE MAY. — Parliamentary Practice.
DICEY. — Laws and Customs of the Constitution.
DARESTE.
MOREAU et DELPECH. — Vol. I. — Les règlements des Assemblées législatives.
Encyclopédia Britannica, vol. XVII (4^e édition).
BARTHÉLEMY. — Précis de Droit constitutionnel.
BOUTMY. — Etudes de Droit constitutionnel.
DICEY. — Introduction à l'histoire du Droit constitutionnel.
ESMEIN. — Eléments de Droit constitutionnel, tome I.
WADE AND PHILIPPS. — Constitutional Law.

OUVRAGES SPECIAUX

- M. AMOS. — The English Constitution 1930.
AUSTIN. — The Governments of Europe 1920.
BAGEHOT. — The English Constitution.
J. BARDOUX. — L'Angleterre radicale, 1913.
J. BARTHÉLEMY. — La crise de la démocratie contemporaine, 1931.
— Valeur de la liberté et adaptation de la République.
— Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions, 1934.
BASTIDE. — L'Angleterre nouvelle.
BRYCE. — Les démocraties modernes, I et II.
LORD ROBERT CECIL. — The Lord's question.
J.-J. CHEVALLIER. — L'évolution de l'Empire Britannique.

- G.-B.-M. COLE. — Guild Socialism Re-stated.
COOPER & HEADLAM. — House of Lords or Senate?
DICKINSON. — Le développement du Parlement au XIX^e siècle.
ESMEIN. — La Chambre des Lords et la Démocratie.
Fabian Society. — Representative Government and a Parliament of Industry 1925.
R.-C. FOX DAVIES. — The House of Lords, as part of the British Constitution.
G. GUYOT. — L'Angleterre et sa politique intérieure, 1917.
HALÉVY. — Histoire du peuple anglais, 1932.
HAMELLE. — La querelle des Communes et des Lords, 1913.
HOBSON. — The House of Industry.
HOUGH. — House of Lords, centre of power.
Harris Foundation Lectures 1927. — Great Britain and the Dominions.
ILBERT. — The Parliament.
JONES. — Liberalism and the House of Lords, 1912.
A.-I. LASKI. — Grammar of politics.
LAWRENCE-LOWELL. — The government of England (édition revue de 1919).
LAWRENCE-LOWELL. — The Lords and the Cabinets.
LEES SMITH. — Second Chambers 1923 (3^e édition).
MAC KECHNIE. — The new democracy and the Constitution.
MAC BAIN AND ROGERS. — New Constitutions of Europe.
MAC MILLAN. — National Governments and World war.
MACPHERSON. — The Baronage and the Senate.
MARRIOTT. — English political institutions.
— English Constitution in transition 1924.
— Second Chambers. — An inductive study in political science. — 3^e édition, Londres, 1928.
— The mechanism of the modern state.
A. MAUROIS. — L'Anglais.
MORGAN. — The place of a second chamber in the Constitution.
RAMSAY MUIR. — Peers and Bureaucrats.
— How Britain is governed.
MURO. — The governments of Europe 1931.
OGG'S. — English government and politics.
OSORN. — Second Chambers at home and abroad.
PIKES. — Histoire constitutionnelle de la Chambre des Lords.
POLLAND. — The evolution of Parliament 1926.
PRENTOUT. — Histoire de l'Angleterre.
G.-B. ROBERTS. — Functions of an English Second Chamber, 1925.

- SAIT AND BARROWS. — British Politics in Transition, 1925.
SRDJWICK (Henry). — The elements of politics, 1919.
SIDNEY WEBB. — Fabian Tract n° 183, Londres, 1917.
S. et B. WEBB. — A constitution for the Socialist Commonwealth
of Great Britain.
SIEGFRIED. — L'Angleterre d'aujourd'hui, 1924.
STRONG. — Modern Political constitutions.
STRIBBS. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.
TEMPERLEY. — Senates and upper Chambers, 1918.
TODD. — Le gouvernement parlementaire en Angleterre.
J.-H. THOMAS. — When Labour rules.
A.-S. TRABERVILLE'S. — The House of Lords Oxford, 1927.
T. TANGMEAD. — English Constitutional History, 1929.
WALLACE. — The government of England.
WILSON. — The case for the thouse of Lords.
A. WONTNER. — The Lords History and power.

BIOGRAPHIES ET AUTOBIOGRAPHIES

- Asquith, The Right Hon. Herbert Henry Earl of Oxford and
Asquith : Fifty years of the British Parliament, 1925.
THOMAS COATES. — Lord Rosebery, his Life and Speeches,
1900.
Lady CIVENDOLEN CECIL. — The Life of Robert, Marquis of
Salisbury, 1926.
W. CHURCHILL. — Lord Randolph Churchill, 1906.
GLADSTONE. — The Right Hon. the Viscount : After Thirty
years 1929.
HALDANE. — Richard Burdon, Viscount Haldane An autobio-
graphy, 1929.
J.-L. HAMMOND. — Lord Shaftesbury, 1923.
Sir S. LEE. — King Edward VII.
MORLEY. — Life of Gladstone.
STRACHEY. — Queen Victoria.

JOURNAUX

- The Times.*
The Observer.
The Daily Herald.
The Manchester Guardian.
The News Chronicle.
The Daily Telegraph.
Le Temps.
Les Débats.

REVUES

Review of reviews.

The Sphere, 15 avril 1931.

National review, 1^{er} août 1929, 1^{er} décembre 1925.

Contemporary review, mai 1910, octobre 1926, novembre 1917,
août 1927, novembre 1927, avril 1932.

Revue du droit public, janvier 1912, p. 95.

Edinburgh review, octobre 1927, avril 1922.

Quarterly review, juillet 1931.

Political Science Quarterly, décembre 1929.

Fortnightly review, mars 1923, juillet 1931, mars 1925, juillet
1927, février 1927, novembre 1917.

American Political Science Review, mai 1910, août 1931.

Saturday Review, 26 septembre 1931.

Spectator, 19 mars 1932.

Bulletin périodique de la presse anglaise, n^{os} 270 à 328.

English review, septembre 1925.

Nineteenth Century, septembre 1922, septembre 1924, octobre
1927, décembre 1930, septembre 1932.

Round Table, décembre 1927, mars 1928.

Revue Politique et Parlementaire, 1927.

The Nation, 7 décembre 1932.

Revue des Sciences Politiques, janvier 1932.

La Revue Mondiale, 1^{er} mai 1933.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
------------------------	---

PREMIERE PARTIE

DES PROJETS DE RÉFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS DE- PUIS 1911	11
<i>Chapitre I^{er}.</i> — Le Parliament Act simple accident politique	13
<i>Chapitre II.</i> — Comment se posait le problème de la Réforme à la veille et au lendemain de la bataille politique de 1910-11	17
<i>Chapitre III.</i> — Le projet Bryce.	25
<i>Chapitre IV.</i> — L'Après-Guerre	31
Section 1 : Les Résolutions Curzon	33
Section 2 : Les Plans Birkenhead et Cave.....	37
Section 3 : Le Projet Salisbury	40
CONCLUSION	62

DEUXIEME PARTIE

LA CHAMBRE DES LORDS ACTUELLE	63
<i>Chapitre I^{er}.</i> — La Salle des Séances	65
<i>Chapitre II.</i> — Composition de la Chambre des Lords	67
Section 1 : La Pairie non héréditaire	67
Section 2 : La Pairie héréditaire	70

<i>Chapitre III.</i> — Tableau de la Pairie actuelle	79
<i>Chapitre IV.</i> — Composition politique de la Chambre des Lords	87
<i>Chapitre V.</i> — Séances et débats à la Chambre des Lords.	98
Section 1 : Physionomie générale	98
Section 2 : L'assiduité aux débats	103
<i>Chapitre VI.</i> — Rapports de la Chambre des Lords avec les Communes et le Cabinet	107
Section 1 : Avec la Chambre des Communes....	107
Section 2 : Avec le Cabinet	108
<i>Chapitre VII.</i> — Des pouvoirs de la Chambre des Lords.	112
Section 1 : Des restrictions apportées par le Parliament Act aux pouvoirs de la Chambre des Lords.	112
Section 2 : Procédure suivie à la Chambre des Lords.	114
<i>Chapitre VIII.</i> — Histoire de l'activité législative de la Chambre des Lords depuis 1911	119
<i>Chapitre IX.</i> — Des menaces qui pèsent sur le sort de la Chambre des Lords	128
CONCLUSION.	130

TROISIEME PARTIE

ETUDE CRITIQUE DU PROBLÈME DE LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS	131
<i>Chapitre I^{er}.</i> — La Chambre des Communes et ses imperfections	133
Section 1 : En ce qui touche sa composition	133
Section 2 : En ce qui touche son action législative	137

<i>Chapitre II. — Fonctions dont il conviendrait de doter la Chambre Haute</i>	144
Section 1 : En matière de contrôle et de législation.	144
Section 2 : En matière d'initiative	147
Section 3 : La question du droit de veto	152
1) Le veto suspensif	152
2) Le referendum	157
3) Le veto absolu	159
<i>Chapitre III. — Du problème de la réforme de la composition de la Chambre des Lords</i>	166
Section 1 : Etude critique des solutions proposées	167
Section 2 : Projet de composition de la nouvelle Chambre des Lords	178
CONCLUSION	183
CONCLUSION GENERALE	185

Imprimerie MARTET
PARIS
